

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PARECER AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 861, DE 2008

(Apenso PDL 1.322, de 2008)

Susta o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, que altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Autor: Deputado José Aníbal

Relator: Deputado Marcondes Gadelha

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 861, de 2008, de autoria do Deputado José Aníbal, intenta sustar o Decreto nº 6.540, de 18 de agosto de 2008, o qual, alterando dispositivos do Decreto 4.376, de 13 de setembro de 2002, redefine a organização do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e disciplina a forma de integração de dados e de informações relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais necessários ao processo de tomada de decisões pelo presidente da República.

Em sua justificação, o ilustre Autor sustenta que o Decreto extrapolou os limites estabelecidos na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, ao criar, na ABIN, um conselho permanente, composto por representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), os quais poderão acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem.

Segundo o Deputado José Aníbal esse compartilhamento de dados entre os órgãos que compõem o SISBIN ofenderia o art. 5, XII, da Constituição Federal, porque “somente a autoridade autorizada pode ter acesso aos dados cujo sigilo for quebrado por autorização judicial e, igualmente, a quebra do sigilo somente pode referir-se aos dados da pessoa contra a qual o juiz deferiu o acesso, de mais ninguém”. Afirma, ainda, o Autor que o Decreto nº 6.540/2008, possibilita, ao “estabelecer o compartilhamento informal, o acesso a dados sigilosos e, portanto, à quebra de sigilo sem ordem judicial expressa”. Em consequência, “ao determinar que a ABIN tenha acesso aos dados sigilosos do BACEN, do COAF ou da Receita Federal e de inquéritos sigilosos, aí incluídos todos os atos, até mesmo as interceptações telefônicas realizadas com autorização judicial, invade a competência judicial para ampliar o acesso aos dados sigilosos colhidos por quem foi diretamente autorizado”.

À proposição citada anteriormente foi apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.322, de 2008, do Deputado Raul Jungmann, que susta apenas o art. 2º do Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, que, acrescentando um art. 6-A ao Decreto nº 4.376, de 2002, faculta à ABIN manter em caráter permanente o já citado grupo de representantes de órgãos componentes do SISBIN.

Em sua justificativa, o ilustre Autor narra fatos ocorridos durante a execução pela Polícia Federal da Operação Satiagraha, comandada pelo Delegado Protógenes Queiroz, destacando que eles caracterizariam, na condução da indigitada operação policial, um “cenário de abuso de poder e ambivalência institucional”.

Analisando a aplicação do disposto no art. 6-A, inserido no ordenamento jurídico pelo Decreto 6.540/2008, o Deputado Raul Jungmann afirma que ele cria um mecanismo similar ao do antigo Serviço Nacional de Informações – SNI, cuja atuação, na prática, extrapolaria os limites dos poderes legais conferidos pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999.

Por fim, conclui afirmando que o art. 2º do Decreto 6.540/2008 deve ser sustado por ser ilegal e por ter sido editado “na tentativa de ‘tornar regular’ os atos ilegais cometidos pela ABIN e pela Polícia Federal na execução da operação Satiagraha”.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, deve ser esclarecido que, embora esta Comissão Permanente deva se ater à avaliação do mérito das proposições quanto aos seus reflexos sobre as atividades de informação e contra-informação – campo temático específico da Comissão –, mostra-se imprescindível, em face da estrita finalidade do instituto previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, verificar-se se está caracterizado que o Poder Executivo exorbitou do seu poder regulamentar, ao editar o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008. Não havendo uso incorreto do poder regulamentar, haverá reflexos para a análise de mérito específica do Decreto, uma vez que, mesmo que não se concorde com o seu conteúdo, o instrumento legislativo escolhido será ineficaz. Se esta for a hipótese, para se atingir o objetivo pretendido, seria preciso aprovar um projeto de lei, promovendo modificações no texto da Lei nº 9.883/99, com o objetivo de impedir que haja troca de informações entre os órgãos que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN.

Nessa linha de raciocínio, exposta no parágrafo anterior, tem-se que o art. 49, V, da Constituição Federal, prevê que o Congresso Nacional, por meio de um Decreto Legislativo, pode suspender a eficácia de um ato normativo secundário – decreto, portaria, regulamento – que tenha promovido inovações na ordem jurídica nacional. Em sendo um ato normativo secundário, o decreto deve buscar o seu fundamento de validade no ato normativo primário – a lei, a medida provisória, o decreto legislativo –, este sim o instrumento legislativo que dispõe de força para criar, extinguir ou modificar direitos.

Portanto, é preliminar inafastável verificar-se se o Decreto nº 6.540/2008 inova a ordem jurídica pátria.

O referido Decreto, em seu art. 1º, inclui novos órgãos no Sistema Brasileiro de Inteligência - Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Controladoria-Geral da União – ampliando para quatorze órgãos a composição inicial do SISBIN, que era de nove (Casa Civil da Presidência, Gabinete de Segurança Institucional, Agência Brasileira de Inteligência, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Ministério da

Ciência e Tecnologia, Ministério da Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional).

A alteração promovida por esse dispositivo encontra respaldo no art. 2º da Lei nº 9.883/99, que estabelece, *verbis*:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, **na forma de ato do Presidente da República**. (colocamos em negrito)

Como os novos órgãos do Sistema cumprem os requisitos legais (produzem ou podem produzir, direta ou indiretamente, conhecimentos de interesse das atividades de inteligência), a sua inclusão no Sistema pelo Decreto nº 6.540/2008 não se constitui em uma inovação, mas em simples regulamentação do dispositivo legal.

Por sua vez, o art. 2º do Decreto, cujo conteúdo é objeto de ressalvas, tanto no PDL861/08, quanto no PDL 1.322/08, insere no texto do Decreto 4.376, de 13 de setembro de 2002, um art. 6-A, que estabelece:

Art. 6-A A **ABIN poderá manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência**.

§ 1º Para os fins do **caput**, a **ABIN poderá requerer aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência a designação de representantes para atuarem no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência**.

§ 2º O **Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência** terá por **atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado**, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório.

.....
§ 4º Os representantes mencionados no **caput** poderão **acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos**. (colocamos em negrito)

A constituição de um grupo permanente para a fins de integração de dados e informações de inteligência encontra respaldo no

parágrafo único do art. 4º, da Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999. Nos termos desse dispositivo legal, “Os **órgãos** componentes **do Sistema Brasileiro de Inteligência** **fornecerão à ABIN**, nos **termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial**, para fins de **integração, dados e conhecimentos específicos** relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais” (colocamos em negrito).

Com base no texto legal citado, percebe-se que o art. 6-A do Decreto 6.540/08 (que se enquadra dentro do conceito jurídico da expressão “ato presidencial”), atendendo o comando constante do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99, define os termos e as condições para que se promova, no âmbito da ABIN, órgão central do SISBIN, a integração de dados e informações de inteligência, com o objetivo específico de produção, para o presidente da República, sobre determinada matéria, um mosaico de informações consideradas relevantes para o processo decisório presidencial.

Das análises apresentadas anteriormente, constata-se que não está caracterizado que o presidente da República, ao editar o Decreto 6.540/08, extrapolou no uso do seu poder regulamentar, uma vez que o conteúdo dos dispositivos do indigitado Decreto, contestados em ambas as proposições sob análise, encontram fundamento de validade no texto da Lei nº 9.883/99.

Assim, não havendo extrapolação do poder regulamentar, não há respaldo jurídico-constitucional para que o Congresso Nacional suste o Decreto 6.540/08.

Embora tenha ficado demonstrada a inadequação do instrumento legislativo utilizado, como caberá à douta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania manifestar-se com maior pertinência sobre a adequação jurídica do instrumento, em respeito ao princípio da eventualidade, far-se-á uma avaliação específica do mérito das proposições.

Inicialmente, deve ser destacado que são elogiáveis as preocupações dos Deputados José Aníbal e Raul Jungmann com a defesa dos direitos e garantias individuais, elementos essenciais do Estado Democrático de Direito. Porém, se observarmos de forma mais ampla as disposições do Decreto 6.540/08 veremos que, ao invés de conspirar contra o direito aos sigilos da intimidade e da vida privada, o Decreto, ao regulamentar a integração da atividade de informação, com o objetivo de produzir instrumento de apoio

decisório ao presidente da República, se faz acompanhar de uma série de medidas que reforçam a defesa desses direitos e eliminam um vácuo legal, no que concerne à integração da atividade de informações, o qual era aproveitado de forma irresponsável pelos que, no desempenho de suas atividades profissionais, flexibilizavam a extensão protetiva dos direitos individuais, visando ao atendimento de seus interesses pessoais, o que se constitui em uma inconstitucionalidade, sejam esses interesses nobres ou não.

Assim, deve ser destacado que o Decreto 6.540/08:

a) concentra a atividade de integração de informações no órgão central do SISBIN, o que impede ações informais de repasse de dados sigilosos entre órgãos integrantes do sistema;

b) identifica a estrutura que promoverá a integração de dados sigilosos e define a sua composição, o que torna mais fáceis o controle da atividade e a apuração de responsabilidades, em casos de excessos ou desvios de finalidade. Destaque-se, por pertinente, que, na designação de representantes pelos órgãos que compõem o SISBIN, as normas relativas ao credenciamento para acesso a dados sigilosos terão que ser obedecidas; isto é, somente podem participar das reuniões do Departamento de Integração representantes de órgãos que tenham o mesmo nível de autorização de acesso a informações – isto evita que haja grave quebra de segurança das informações, em razão de conhecimento de dados sigilosos por agentes que não estejam credenciados para o nível de sigilo desses dados;

c) embora permita que os representantes acessem as bases de dados de seus órgãos de origem, limita a divulgação desses dados, uma vez que determina, no § 4º, do art. 6-A, que o acesso deve respeitar “as normas e os limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos”. Essas restrições têm, entre outras, a seguinte consequência: as limitações impostas a um órgão por norma específica que discipline o acesso de determinados dados não poderá ser desrespeitada (exemplo: a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que “Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências”, define as ações que não são consideradas quebra de sigilo. Essa norma terá que ser obedecida pelo representante do Ministério da Fazenda).

A partir de uma análise detalhada dos dispositivos do Decreto, pode-se observar que as preocupações com a prática de excessos, manifestadas pelos Deputados José Aníbal e Raul Jungmann, já foram atendidas pelo texto normativo e as restrições que o Decreto impõe preservam os sigilos da intimidade e da vida privada.

Por outro lado, volta-se a destacar, o Decreto tem como grandes méritos: disciplinar o intercâmbio de informações entre os órgãos que integram o SISBIN, evitando que haja vácuo legislativo que reforce ações informais de agentes; possibilitar que o apoio ao processo decisório presidencial seja feito de forma mais consistente, uma vez que se baseará em informações integradas; reduzir o custo de produção de informações, bem como o de verificação de suas consistências; e, aumentar o controle sobre o acesso e a divulgação de dados sigilosos que necessitem ser compartilhados com vistas à defesa das instituições e dos interesses nacionais.

Assim, pelos fundamentos constantes da análise desenvolvida, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** deste Projeto de Decreto Legislativo nº 861, de 2008, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.322, de 2008, a ele apensado.

Sala da Comissão, em de de 2009.

DEPUTADO MARCONDES GADELHA
RELATOR