

JIVAGO GRANGEIRO FERRER

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Inteligência Estratégica.

Orientador: CMG (RM1-FN) Sérgio Corrêa da Rocha Junior

Brasília
2023

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Defesa (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.

JIVAGO GRANGEIRO FERRER

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Inteligência Estratégica.

Trabalho de Conclusão de Curso: **APROVADO**

Brasília, DF, __ de _____ de 2023.

Sérvio Corrêa da Rocha Junior - CMG (RM1-FN)
Orientador

CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES - Prof.^a Dr.^a
Coordenadora do TCC CSIE 2023

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
2.	O SISBIN	7
3.	A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA CGU	8
	3.1.A CGU	8
	3.2.A Atividade de inteligência no Regimento Interno da CGU	8
	3.3.As Atividades da CGU e a Inteligência	11
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
5.	REFERÊNCIAS	19

A Atividade de Inteligência na Controladoria-Geral da União (CGU)

Jivago Grangeiro Ferrer¹

RESUMO

Este trabalho analisa a situação da atividade de inteligência na CGU. Tal abordagem se justifica porque o órgão compõe o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). O objetivo é identificar oportunidades de melhoria no desenvolvimento de atividades de inteligência na CGU. Será alcançado a partir do estudo das legislações pertinentes ao SISBIN e às atividades e competências da CGU. A análise demonstrou a importância da compatibilização do arcabouço legal da CGU com as atribuições inerentes aos órgãos integrantes do SISBIN. Identificou, também, que a criação de uma área específica de Inteligência Estratégica poderá gerar benefícios, como: produção de relevantes conhecimentos de inteligência a partir dos dados e da compreensão da máquina administrativa adquiridos pela CGU; maior alinhamento com os pressupostos estabelecidos na Política Nacional de Inteligência; facilitação da integração e do intercâmbio de informações com o SISBIN; melhoria da capacidade de planejamento, coordenação e supervisão das atividades de Inteligência e Contra-inteligência. Assim, concluiu-se que é oportuno o aperfeiçoamento da estrutura e das atribuições regimentais da CGU visando o cumprimento de suas obrigações como membro do SISBIN e o assessoramento do processo decisório do próprio órgão.

Palavras-chave: Inteligência; Contra-inteligência; SISBIN; Controladoria-Geral da União.

The Intelligence Activity in the Office of the Comptroller General (CGU)

ABSTRACT

This work analyzes the situation of the intelligence activity in the CGU. Such an approach is justified because the agency is part of the Brazilian Intelligence System (SISBIN). The objective is to identify opportunities for improvement in the execution of intelligence activities at CGU. It will be reached from the study of the legislation pertinent to SISBIN and to the activities and competences of the CGU. The analysis demonstrated the importance of making the legal framework of the CGU compatible with the attributions inherent to the bodies that form part of SISBIN. It also identified that the creation of a specific area of Strategic Intelligence could generate benefits, such as: production of relevant intelligence knowledge from the data and understanding of the administrative machinery acquired by the CGU; greater alignment with the assumptions established in the National Intelligence Policy; facilitating the integration and exchange of information with SISBIN; improvement of planning, coordination and supervision capacity of Intelligence and Counterintelligence activities. Thus, it was concluded that it is opportune to improve the structure and regulatory attributions of the CGU in order to fulfill its obligations as a member of SISBIN and advise the decision-making process of the body itself.

Keywords: *Intelligence; Counter-intelligence; SISBIN; Office of the Comptroller General.*

¹ Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Graduado em Engenharia Civil pela UnB. Trabalho de Conclusão do Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) da Escola Superior de Defesa, 2023.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo trata da análise da situação atual das atividades de inteligência no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) visando a proposição de melhorias com vistas ao aprimoramento dessas atividades em face da legislação vigente e das necessidades do órgão.

A CGU é órgão componente do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o que lhe imputa determinadas atribuições legais relativas à produção, em articulação com outros órgãos do Sistema, de conhecimentos de inteligência necessários ao processo decisório do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2005). Além disso, o órgão possui atribuições legais e regimentais cujo cumprimento resulta na obtenção de grande quantidade de informações relevantes para a produção de conhecimento de inteligência no âmbito do SISBIN, mas também importantes para o assessoramento do processo decisório da própria CGU (BRASIL, 2023; CGU, 2022). Tais informações são, em grande parte, sensíveis, carecendo de tratamento e guarda adequados, de forma que possam ser preservadas e ao mesmo tempo ser acessadas pelos atores internos e externos à organização que, realmente, precisam utilizá-las para o cumprimento de suas missões institucionais.

Assim, este trabalho analisa as legislações pertinentes ao SISBIN e às atividades e competências da CGU, bem como sua estrutura regimental, visando identificar oportunidades de melhoria e elaborar proposições de aperfeiçoamento da atividade de inteligência da CGU no que diz respeito às suas contribuições para o SISBIN e ao assessoramento do processo decisório do próprio órgão.

Nesse sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta: a estrutura e as atribuições regimentais da CGU, no que diz respeito ao desenvolvimento da atividade de inteligência, são adequadas ao cumprimento de suas obrigações como membro do SISBIN e ao assessoramento do processo decisório do próprio órgão ?

O principal objetivo deste trabalho é identificar oportunidades de melhoria para o desenvolvimento de atividades de inteligência na CGU, em face da importância estratégica do cumprimento de suas obrigações como membro do SISBIN e do assessoramento adequado do processo decisório do órgão. Para isso, serão perseguidos os seguintes objetivos específicos: pesquisar as responsabilidades atribuídas aos membros do SISBIN, bem como as competências regimentais da CGU relativas ao desenvolvimento de atividades de inteligência; e identificar as atividades desenvolvidas

pela CGU com potencial de produzir informações relevantes à produção de conhecimento de inteligência.

O trabalho será construído por meio de pesquisa sobre as legislações referentes às atribuições e competências do SISBIN e dos órgãos que o compõem, bem como referentes às competências da CGU relacionadas à atividade de inteligência. Também serão averiguadas as informações produzidas pela CGU, resultantes do cumprimento de suas atribuições regimentais, que são relevantes para a produção de conhecimento de inteligência. Com base nesses levantamentos, será feita análise comparativa no intuito de elaborar proposição de melhorias visando o aprimoramento da participação da CGU no SISBIN e o aperfeiçoamento do assessoramento do processo decisório do órgão.

2. O SISBIN

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional, tendo como órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que ficou responsável por planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, visando a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República, assim como a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade. A Lei estabeleceu, também, que o Sistema será constituído pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal que possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência. (BRASIL, 1999).

Em regulamentação à Lei, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispôs sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, ainda sem a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão constituinte. (BRASIL, 2002). Somente em 2005, com a publicação do Decreto nº 5.388, de 7 de março, que alterou redação do Decreto nº 4.376, a CGU passou a compor o SISBIN. (BRASIL, 2005).

O Decreto nº 4.376, Art. 6º, atribuiu competências aos órgãos componentes do SISBIN, das quais se destacam, para o objetivo deste trabalho: a produção de conhecimentos, em conformidade com os planos e programas de inteligência decorrentes da Política Nacional de Inteligência (PNI); o intercâmbio de informações; o fornecimento de conhecimentos específicos ao órgão central do Sistema, a ABIN.

A Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) definiu que a Missão do SISBIN é “Desenvolver a atividade de Inteligência, de forma integrada, para promover e defender

os interesses do Estado e da sociedade brasileira”. E estabeleceu que visão de futuro é “Excelência e integração no desempenho da atividade de Inteligência, tornando-a imprescindível para a garantia da segurança e dos interesses do Estado e da sociedade brasileira”. (BRASIL, 2017)

Então, observando as competências atribuídas aos órgãos componentes do SISBIN e a missão e visão estabelecidas na ENINT, percebe-se como pontos fundamentais para o funcionamento do SISBIN: o intercâmbio de informações e a integração entre os órgãos componentes do Sistema.

3. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA CGU

3.1. A CGU

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. (BRASIL, 2003)

Conforme Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a sua Estrutura Regimental, a CGU é órgão central dos Sistemas de Controle Interno, de Correição, de Ouvidoria, de Transparência e de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. E possui os seguintes órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria Federal de Controle Interno;
- b) Ouvidoria-Geral da União;
- c) Corregedoria-Geral da União;
- d) Secretaria de Integridade Privada;
- e) Secretaria de Integridade Pública;
- f) Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

Cita-se, também, haja vista sua importância para este trabalho, a Secretária Executiva, órgão de assistência direta ao Ministro de Estado da CGU, à qual estão vinculadas a Diretoria de Gestão Corporativa (DGC), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE).

Interessante destacar, ainda, que, na página eletrônica do órgão, a CGU é denominada como “típica agência anticorrupção do país” (CGU,2023).

3.2. A Atividade de inteligência no Regimento Interno da CGU

Primeiramente, é preciso fazer uma rápida explanação conceitual sobre a atividade de inteligência. Com base nos conceitos estabelecidos na PNI, entende-se Atividade de Inteligência como o desenvolvimento de ações especializadas, voltadas para a produção

e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais, dividindo-se em 2 ramos: Inteligência, que objetiva a produção de conhecimentos e sua difusão às autoridades competentes, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado; Contraineligência, que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações.

É importante abordar, também, o conceito de Segurança Orgânica, que, conforme o Manual de Contraineligência do Exército Brasileiro (Brasil, 2019, p. 3-1), é um segmento da Contraineligência destinado à prevenção e obstrução de ameaças contra pessoas, dados, informações, materiais, áreas e instalações.

Com relação às atribuições e competências da CGU, previstas em normativos e legislações, ressalva-se que, no momento da elaboração do presente trabalho, a situação desse arcabouço legal não se encontrava muito clara, em face de recente reestruturação do órgão, promovida pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, o qual aprovou uma nova Estrutura Regimental, mas que, no entanto, não contemplou a totalidade das unidades organizacionais. Em função disso, este trabalho se baseia, também, no Regimento Interno aprovado pela Portaria Normativa CGU nº 38, de 16 de dezembro de 2022, o qual encontrava-se válido tendo em vista que não havia sido publicado um novo regimento após a reestruturação promovida pelo Decreto nº 11.330.

Assim, considerando conjuntamente o Regimento Interno em vigor (Portaria Normativa nº 38) e o Decreto nº 11.330, apresenta-se o resultado de pesquisa realizada sobre as estruturas, competências e atribuições da CGU relacionadas a atividades de inteligência.

Tanto o Regimento quanto o Decreto, ao estabelecerem os assuntos da área de competência da CGU, não mencionam as atividades de inteligência, nem a participação do órgão no SISBIN. Contudo, no Decreto, o Art. 1º, inciso XI, estabelece como competência a “articulação com organismos internacionais e com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiros, nos temas que lhe são afetos”, onde se poderiam encaixar as atribuições da CGU como componente do SISBIN. Mesmo assim, fica evidente a importância de os normativos explicitarem as competências específicas relacionadas ao desenvolvimento de atividades de inteligência e à participação da CGU no SISBIN.

De acordo com a conceituação constante da PNI, a Atividade de Inteligência é voltada para a produção de conhecimentos necessários ao assessoramento das autoridades

governamentais. E, conforme Roth (2009, apud Gonçalves, 2018), a atividade de inteligência é considerada estratégica quando o conhecimento de inteligência é voltado à assessoria do Decisor Estratégico, ou seja, da autoridade que tem a atribuição de tomar as decisões do nível mais elevado. Roth considera, ainda, que a Inteligência Nacional não deixa de ser um tipo de Inteligência Estratégica. Então, visando que a atividade de inteligência da CGU tenha caráter Estratégico, entende-se que a área de Inteligência deva estar ligada diretamente ao dirigente máximo da Instituição, para exercer função primordial de prestar assessoramento ao tomador de decisões estratégicas do órgão, coadunando, assim, com sua função como componente do SISBIN, o qual exerce essencialmente atividades de inteligência estratégica, haja vista que o Sistema objetiva o assessoramento ao Presidente da República.

Na Estrutura Organizacional vigente a partir de 1º de janeiro de 2023, aprovada pelo Decreto 11.330, dentre os órgãos de assessoramento direto ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, têm-se a Secretária Executiva, à qual está vinculada a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE), que possui, dentre suas competências, algumas afetas às atividades de inteligência. Contudo, a atuação dessa Diretoria é mais voltada à tecnologia da informação, tendo como objetivos primordiais a gestão dos bancos de dados da CGU e a proposição de soluções de tecnologias para gerenciamento desses dados, de forma que as atividades de inteligência a ela imputadas estão mais relacionadas à inteligência de dados e à produção de informações estratégicas oriundas da manipulação dos bancos de dados. (BRASIL, 2023)

O Decreto estabelece, ainda, também vinculadas à Secretaria Executiva: a Diretoria de Gestão Corporativa (DGC) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). Essas Diretorias possuem algumas competências relacionadas à Contrainteligência, voltadas mais especificamente à Segurança Orgânica da Instituição. (BRASIL, 2023)

A DTI possui atribuições relativas à segurança do ambiente informatizado da CGU, destacando-se: a proposição de diretrizes, normas e procedimentos para orientar e disciplinar a utilização dos recursos de tecnologia da informação; e o apoio à implementação da política de segurança da informação. A DGC, embora não esteja mencionado de forma explícita entre suas competências, é responsável por medidas destinadas à garantia da segurança das pessoas e do patrimônio da Instituição, a exemplo dos procedimentos para controle de acesso de pessoas às instalações da CGU e o monitoramento de entrada e saída de materiais e equipamentos. (BRASIL, 2023)

Então, percebe-se que a Estrutura Regimental da CGU já prevê algumas

competências relacionadas ao desenvolvimento de atividades de Inteligência e Contraineligência, sendo que tais competências estão dispersas em unidades organizacionais distintas e, em alguns casos, não estão formalmente explicitadas no normativo. Em que pese algumas atribuições, especialmente aquelas relacionadas à Contraineligência e que têm caráter mais operacionais, precisem estar atribuídas a unidades organizacionais com capacidade executora, é importante que a unidade de Inteligência, ligada diretamente ao Ministro de Estado, detenha capacidade de planejamento, coordenação e supervisão de todas as atividades de Inteligência e Contraineligência, não só da sede da Instituição como, também, de suas unidades regionais nos Estados.

Salienta-se, ainda, que a PNI estabelece pressupostos da atividade de inteligência, dos quais destacam-se, com vistas a embasar a relevância do aprimoramento da atividade de inteligência no âmbito da CGU: assessoramento oportuno, especialização, abrangência e caráter permanente.

Então, em face desses pressupostos, fica reforçado o entendimento da relevância da estruturação de uma área específica dentro da CGU, de modo que a atividade de inteligência possa ser desenvolvida de forma perene, onde possam ser alocados servidores de capacidades diversas, aos quais poderá ser aplicado um conjunto de treinamentos pertinentes à atividade, visando garantir o assessoramento oportuno, especializado e abrangente do processo decisório.

3.3. As Atividades da CGU e a Inteligência

A Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE) é uma unidade da CGU especializada em inteligência de dados. Dentre suas competências, estabelecidas no Decreto nº 11.330, destaca-se, primeiramente, o gerenciamento centralizado dos bancos de dados da Controladoria (BRASIL, 2023). No cumprimento dessa competência, a DIE é responsável pelo Sistema Macros, definido pela Portaria CGU nº 2.458, de 26 de julho de 2019, como uma “ferramenta informatizada desenvolvida pela Controladoria-Geral da União – CGU e utilizada para agrupar diferentes bancos de dados governamentais e outras bases de dados abertas, bem como realizar consultas e emitir relatórios sintéticos customizados”. Essa ferramenta possui uma interface intuitiva que permite ao usuário consultar diversos dados governamentais, facilitando o cruzamento de dados, bem como produzir relatórios sintéticos para auxiliar no desenvolvimento das atividades de controle interno, auditoria governamental, correição, ouvidoria e ações de natureza investigativa.

Trata-se de uma ferramenta poderosa, premiada no 20º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal, e cuja utilidade é reconhecida por outros órgãos públicos que já utilizam-na, haja vista que a Portaria nº 2.458 disciplina o acesso e a utilização do Sistema também por agentes públicos em exercício em outros órgãos e entidades de defesa do Estado. Entende-se, então, que essa ferramenta da CGU constitui uma excelente contribuição para o SISBIN, em face da possibilidade de disponibilização dos dados aos outros integrantes do Sistema de Inteligência. Mas, também, pela capacidade de contribuir para o aumento da integração entre a CGU e os demais órgãos, especialmente pela eventualidade dos acordos de cooperação, destinados à utilização do Sistema Macros, incluírem o compromisso da cessão de bancos de dados existentes nos órgãos interessados na utilização do Macros, abrindo a oportunidade desses novos bancos de dados serem integrados ao Sistema e, assim, aumentar o intercâmbio de informações necessárias à produção de conhecimentos de inteligência dentro do SISBIN.

O Decreto imputa à DIE, ainda, outras competências que lhe permitem: requisitar dados e informações a agentes, órgãos e entidades públicas ou privadas, que gerenciam recursos públicos federais; realizar monitoramento contínuo dos gastos públicos, por meio de técnicas e ferramentas de análise aplicadas às bases de dados governamentais; e analisar a evolução patrimonial dos agentes do Poder Executivo federal (BRASIL, 2023). Então, percebe-se que a DIE, além de sua especialização técnica natural na área de tecnologia da informação, tem uma vocação legal voltada à ampla obtenção de dados e informações no âmbito governamental. Esses dados e informações habilitam a CGU a produzir conhecimento de inteligência sobre os mais diversos programas e políticas públicas federais, sobre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, bem como sobre entes federados (estados e municípios), e até mesmo sobre entes privados que administram recursos repassados pela União. Ademais, a competência da Diretoria relativa à análise de evolução patrimonial dos agentes do Poder Executivo federal proporciona a capacidade de informar sobre potenciais focos de corrupção, tendo em vista que a análise da evolução patrimonial permite detectar indícios de enriquecimento ilícito desses agentes.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é a unidade da CGU responsável por exercer as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2023). Dentre as suas competências legais, destaca-se a realização de auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados e a fiscalização e avaliação da

execução dos programas de governo, inclusive das ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União (BRASIL, 2023).

É natural deduzir que essas duas competências acabam conferindo à SFC a capacidade de obtenção de uma grande quantidade de informações e de formação de um entendimento amplo sobre o funcionamento da máquina administrativa. Conforme mencionado, o Decreto nº 11.330 atribui à DIE o gerenciamento centralizado dos bancos da Controladoria, de forma que cabe àquela Diretoria o compilamento dessas informações obtidas para que fiquem disponíveis para a execução das atividades de inteligência de dados. Contudo, apesar dessa atribuição da DIE, entende-se que o domínio da SFC sobre o funcionamento dos órgãos e, principalmente, sua capacidade de detectar irregularidades e funcionamento inadequado dos programas de governo poderiam ser mais bem aproveitados caso a CGU possuísse uma área específica para monitorar, compilar e analisar essas informações sob a ótica da geração de conhecimento de inteligência.

No que diz respeito à detecção de irregularidades, salientam-se as competências legais da Secretaria para apurar atos ou fatos ilegais ou irregularidades praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais e a execução de ações investigativas em trabalhos relacionados a operações especiais desenvolvidas em conjunto com órgãos de defesa do Estado (BRASIL, 2023). Em face dessas competências, pode-se perceber uma vocação natural da SFC para fornecer informações necessárias à construção de conhecimento de inteligência sobre a conjuntura atual das irregularidades/corrupção envolvendo recursos federais, bem como sobre as fragilidades e ameaças e a, conseqüente, prospecção de cenários de irregularidades.

Também podem contribuir para essa construção de conhecimento de inteligência, a respeito da conjuntura das irregularidades, das fragilidades e ameaças, as informações obtidas e produzidas pela Corregedoria-Geral da União (CRG), pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), pela Secretaria de Integridade Privada (SIP) e pela Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI). (BRASIL, 2023)

A CRG exerce as competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, sendo responsável por supervisionar a aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores e empregados públicos (BRASIL, 2023). Essas competências primordiais, sem adentrar nas demais imputadas à CRG, garantem à CGU o domínio sobre o retrato da ocorrência de irregularidades envolvendo servidores públicos, no âmbito do Serviço Público Federal, o que pode ser usado na produção de conhecimento, tanto da conjuntura do momento quanto na prospecção de cenários.

A OGU exerce as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, sendo responsável pelo recebimento de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais em geral, que envolvam ações de agentes, órgãos e entidades² (BRASIL, 2023; CGU, 2023). Assim, a OGU tem capacidade de obtenção de informações que possibilitam a geração de conhecimento de inteligência sobre a percepção do usuário do serviço público quanto ao que está funcionando e o que está apresentando problema, e, inclusive, com base nas denúncias, mapear os focos de irregularidades.

Destaca-se, entre as competências da SIP: o subsídio à CRG no que diz respeito à responsabilização administrativa de entes privados; a admissão de propostas e acordos de leniência e a condução do respectivo processo de negociação para a sua assinatura; e o acompanhamento do cumprimento das cláusulas dos acordos de leniência firmados (BRASIL, 2023). As informações dos processos de responsabilização administrativa de entes privados, ou seja, de empresas que cometeram ilícitos em desfavor do erário público, juntamente com as informações obtidas nos acordos de leniência constituem uma base de dados importante para a produção de conhecimento de inteligência, especialmente com vistas à prospecção de cenários para antever situações que possam colocar em risco a execução de programas de governo ou gerar prejuízos ao erário.

Por fim, a SNAI, que tem como competência principal o recebimento e análise de pedidos de acesso à informação (BRASIL, 2023), também detém dados que podem ser relevantes para a produção de conhecimento de inteligência, haja vista que, a partir do monitoramento dos pedidos de informação, pode-se conseguir detectar ameaças aos interesses do órgão, da sociedade ou até mesmo do Estado.

Buscando estabelecer uma maior pertinência entre as atividades regulares da CGU e a PNI, ressalta-se que a Política, para o balizamento das atividades dos diversos órgãos que integram o SISBIN, prioriza algumas ameaças, dentre as quais, para efeito da análise das atividades da CGU relevantes para a produção de conhecimento de Inteligência, evidenciam-se:

Espionagem: É a ação que visa à obtenção de conhecimentos ou dados sensíveis para beneficiar Estados, grupos de países, organizações, facções, grupos de interesse, empresas ou indivíduos.

Corrupção: é um fenômeno mundial capaz de produzir a erosão das instituições e o descrédito do Estado como agente a serviço do interesse nacional. Pode ter nos polos ativo e passivo, agentes públicos e privados. Cabe à Inteligência cooperar com os órgãos de controle e com os governantes na

² <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 01 de maio de 2023 às 11:41

prevenção, identificação e combate à corrupção em suas diversas manifestações, inclusive quando advindas do campo externo, que colocam em risco o interesse público.
(BRASIL, 2016)

Destaca-se que, vinculada à SFC, a CGU possui uma área destinada à execução de ações investigativas em trabalhos relacionados a operações especiais desenvolvidas em conjunto com órgãos de defesa do Estado. As informações produzidas nas investigações conduzidas por essa área são bastante importantes para a construção de conhecimento de inteligência sobre a ameaça da corrupção, que tem a capacidade de comprometer a credibilidade do Estado.

O Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, estabelece que a CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nessa posição, a CGU tem a capacidade de obter amplo acesso a dados e informações, visto o que dispõe o § 5º desse Decreto:

§ 5º Para o desempenho de suas atividades, a Controladoria-Geral da União terá acesso irrestrito a informações, documentos, bases de dados, procedimentos e processos administrativos [...], ficando os órgãos e as entidades da administração pública federal obrigados a atender às requisições no prazo indicado, e se tornará o órgão de controle corresponsável pela guarda, proteção e, conforme o caso, manutenção do sigilo compartilhado.
(Brasil, 2000)

Contudo, é preciso ressaltar que essa prerrogativa de acesso irrestrito às informações é acompanhada da corresponsabilidade pela salvaguarda do sigilo, denotando a necessidade de uma atividade de contra-inteligência eficiente na CGU.

Para melhor elucidação da importância da salvaguarda das informações a que a CGU tem acesso, é interessante citar exemplos dos tipos de informações coletadas e que podem ser objeto de espionagem, pois são de grande interesse para determinados grupos, empresas e indivíduos, bem como podem ser utilizados para a perpetração de atos de corrupção.

No caso da SFC, o Decreto nº 11.330 lhe atribui, dentre outras, competência para “realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados” e para “articular, coordenar, supervisionar e executar ações investigativas em trabalhos relacionados a operações especiais desenvolvidos em conjunto com órgãos de defesa do Estado”. Como resultado do exercício dessas competências, a Secretaria pode coletar, por exemplo: documentos de processos licitatórios em andamento, os quais, se expostos, podem comprometer o resultado dos certames, possibilitando a formação de conluios entre os licitantes,

favorecendo licitantes que tiverem eventual acesso privilegiado às informações, etc; documentos privados das licitantes, que podem conter segredos comerciais das empresas; informações sobre ações investigativas em andamento, cuja revelação pode comprometer o andamento dos processos investigatórios; informações constantes de processos sob sigilo de justiça. Assim, é fundamental que a CGU possua mecanismos de contrainteligência para proteger essas informações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi mostrada a importância da compatibilização do arcabouço legal da CGU com as atribuições imputadas aos órgãos integrantes do SISBIN, visando aperfeiçoar a atuação da CGU na área de inteligência e favorecer sua integração efetiva no SISBIN. Nesse sentido, sugerem-se algumas competências que poderiam ser acrescentadas aos assuntos da área de competência da CGU:

- Elaboração do Plano de Inteligência da CGU, em decorrência da Política Nacional de Inteligência;
- Integração com os demais órgãos do SISBIN, visando o intercâmbio de informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as atividades de inteligência e contra-inteligência;
- Fornecimento ao órgão central do SISBIN, para fins de integração, de informações e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais; e
- Estabelecimento de mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do SISBIN, observando medidas e procedimentos de segurança e sigilo.

Foi demonstrado, também, que a CGU detém uma quantidade enorme de dados e informações, bem como possui amplo domínio sobre o funcionamento dos Serviço Público Federal, o que qualifica o órgão para atuar na promoção do intercâmbio de informações entre os integrantes do SISBIN, não só como fornecedor de informações, mas também como receptor das informações fornecidas por outros órgãos do Sistema. Essas informações recebidas pela CGU, ao serem integradas à sua base própria, permitirá ao órgão, usando sua especialização e compreensão da máquina administrativa federal e dos Programas de Governo, produzir, em cooperação com os demais integrantes do SISBIN, conhecimentos de inteligência de grande relevância para o assessoramento do processo decisório.

Além disso, entende-se que o conhecimento adquirido pela CGU sobre o funcionamento dos órgãos e, principalmente, sua capacidade de detectar irregularidades e o funcionamento inadequado dos programas de governo poderiam ser mais bem aproveitados caso a CGU possuísse uma área específica para monitorar, compilar e analisar essas informações sob a ótica da geração de conhecimento de inteligência.

Entretanto, verificou-se que a prerrogativa conferida à CGU de amplo acesso a informações é acompanhada de grande responsabilidade pela proteção do sigilo dessa massa de informações, o que impõe ao órgão a necessidade de exercício de uma atividade eficiente de contrainteligência.

Dessa forma, outra medida de aprimoramento, sugerida neste trabalho, diz respeito à relevância da existência de uma área específica de Inteligência Estratégica, com acesso direto ao tomador de decisões estratégicas, ou seja, o Ministro de Estado da CGU, com capacidade de planejamento, coordenação e supervisão de todas as atividades de inteligência e contrainteligência desenvolvidas na Instituição, inclusive em suas unidades descentralizadas nos Estados da Federação.

Foi salientado que a criação desta unidade visa, também, o atendimento dos pressupostos da atividade de inteligência estabelecidos na PNI, de modo que a atividade de inteligência no órgão possa ser desenvolvida de forma perene, com quadro de servidores com competências e capacitações adequadas, visando garantir o assessoramento oportuno, especializado e abrangente do processo decisório.

É preciso destacar, ainda, que, segundo a PNI, o compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos entre os diversos organismos estatais é condição fundamental para o êxito da atuação coordenada do Sistema de Inteligência. Essa diretriz, aliada ao fato de que a Política destaca a primazia da disponibilidade de acesso a dados e conhecimento entre os órgãos do SISBIN para a realização de missões e atribuições da Inteligência, reforça a relevância de uma participação mais ativa da CGU no Sistema, haja vista a grande quantidade de informações produzidas pela CGU em função do cumprimento regular das suas competências legais. Além disso, a estruturação de uma área específica de Inteligência na CGU terá a capacidade de facilitar a integração, em face do natural estabelecimento de contato pessoal constante com as áreas de inteligência dos demais órgãos do SISBIN, o que proporciona a constituição de relações de confiança entre as áreas de inteligência, resultando na maior possibilidade de compartilhamento oportuno de dados e conhecimento.

Assim, o aperfeiçoamento da atividade de inteligência no âmbito da CGU,

incluindo a estruturação de uma área específica, que poderá aumentar a integração com o SISBIN, além de atender essa diretriz da PNI, relativa ao compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos, vai ao encontro de outra diretriz da Política, que diz respeito à ampliação da confiabilidade do SISBIN, haja vista que a existência de uma área específica, dentro da CGU, voltada ao desenvolvimento das atividades de inteligência, dotada de ferramentas adequadas e pessoal treinado e especializado, terá mais condições de garantir a produção de conhecimentos de Inteligência confiáveis, cuja disseminação no âmbito do SISBIN contribuirá para o assessoramento adequado da cadeia decisória.

Desta forma, conclui-se que as sugestões apresentadas visando o aperfeiçoamento da atividade de inteligência na CGU, além de contribuir com o atendimento das diretrizes da PNI, vai ao encontro dos pontos fundamentais para o funcionamento do SISBIN, que podem ser observados na missão e visão do Sistema, dispostos na ENINT, quais sejam: o intercâmbio de informações e a integração entre os órgãos componentes do SISBIN. E concorrerá, também, para o enfrentamento dos desafios relacionados na ENINT, especialmente: o “Fortalecimento da atuação integrada e coordenada da atividade de inteligência”, o “Fortalecimento de cultura de proteção do conhecimento e de preservação do sigilo”; e a “Ampliação e aperfeiçoamento do processo de capacitação para atuação na área de Inteligência”.

Por fim, como sugestão para o desenvolvimento de trabalhos futuros, indica-se a realização de análises comparativas das legislações, normativos e estruturas das diversas instituições integrantes do SISBIN, e até mesmo de instituições não integrantes do SISBIN, mas que desenvolvem atividades de inteligência. Esse estudo teria como objetivo identificar as melhores práticas com vistas à sua disseminação e ao aperfeiçoamento das atividades de inteligência no âmbito do SISBIN.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 8dez1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em: 13 de abril de 2023.

_____. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, 8set2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm. Acesso em: 10 de maio de 2023.

_____. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**, 8set2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 13 de abril de 2023.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29maio2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 15 de junho de 2023.

_____. Decreto nº 4.388, de 7 de março de 2005. Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União**, 8mar2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5388.htm#art1. Acesso em: 13 de abril de 2023.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, 30jun2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 15 de abril de 2023.

_____. Decreto s/nº, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, 18dez2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm. Acesso em: 15 de abril de 2023.

_____. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, 06jan2023. Disponível em: em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm. Acesso em: 15 de abril de 2023.

_____. Portaria nº 2.458, de 26 de julho de 2019. Estabelece as diretrizes sobre o acesso e a utilização do Sistema Macros. **Diário Oficial da União**, 29jul2019, p. 66.

_____. Portaria nº 38, de 16 de dezembro de 2022. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20dez2022, p. 247.

_____. Controladoria-Geral da União>Institucional>Histórico. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Criada%20em%2028%20de%20maio,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%2C%20sejam>. Acesso em: 10 de maio de 2023.

_____. Controladoria-Geral da União>Assuntos>Ouvidoria. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 01 de maio de 2023 às 11:41.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Atividade de inteligência e legislação correlata. Niterói,RJ: Impetus, 2018.

ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. Uti explorations: credibilidade e controle da atividade de inteligência no Brasil. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política como requisito de conclusão do Curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói:2009.