

Artigo

# 6

Revista Brasileira de Inteligência  
17.<sup>a</sup> Edição



# ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.216>

Gabriel Dias \*

## Resumo

Às comissões parlamentares de inquérito desenvolvem-se em um contexto complexo, dinâmico e composto por uma multiplicidade de áreas de conhecimento a serem observadas, desta forma uma equipe multidisciplinar integrada é essencial para prover um assessoramento eficaz ao processo decisório no âmbito destas Comissões. Sob a ótica do Serviço de Inteligência Policial da Secretaria de Polícia do Senado Federal (SEINTE), partir do exame da produção científica e de documentos públicos disponíveis, assim como da vivência do autor na qualidade de integrante da equipe técnica de assessoramento, foram analisados os elementos observados na cooperação entre agências de diferentes poderes e a natureza dessas atividades junto à Comissão Mista Parlamentar de Inquérito “Vegas” e “Monte Carlo”, sendo possível reconhecer características que constataram a atividade de inteligência nesse contexto assim como componentes que se credita à essa atuação como uma ação integrada.

**Palavras-chave:** Comissões Parlamentares de Inquérito; Atividade de Inteligência; Multidisciplinariedade; Cooperação entre agências; Ação integrada.

## JOINT INTELLIGENCE ACTION SUPPORTING PARLIAMENTARY INVESTIGATION COMMITTEES

## Abstract

*Parliamentary Investigation Committee takes place in a complex, dynamic, and composed environment with multiple areas of knowledge. Thus, a multidisciplinary team is essential to provide effective intelligence to the decision-making process within these Commissions. From Intelligence Service of the Federal Senate Police Department (SEINTE) perspective, upon scientific production, open source document examination, as well as the author's experience as a member of the technical advisory team, a few elements had been observed in the cooperation between several government agencies and activities groundwork with “Vegas” and “Monte Carlo” Joint Parliamentary Investigation Committees. At this point, it has been possible to recognize the intelligences elements in this context, as well as components that are credited to this performance as a jointed action.*

**Keywords:** *Parliamentary Investigation Committee; Intelligence; Multidisciplinary; Cooperation; Joint Action.*

---

\* Policial Legislativo do Senado Federal atuando no Serviço de Inteligência Policial

## ACCIÓN INTEGRADA DE INTELIGENCIA EN APOYO A LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

### Resumen

*Las comisiones parlamentarias de investigación se desarrollan en un contexto complejo, dinámico, integrado por una multiplicidad de áreas de conocimiento a observar, por lo que un equipo multidisciplinario integrado es fundamental para brindar un asesoramiento efectivo a la toma de decisiones dentro de estas Comisiones. Desde la perspectiva del Servicio de Inteligencia Policial de la Secretaría de Policía del Senado Federal (SEINTE), a partir del examen de la producción científica y de los documentos públicos disponibles, así como de la experiencia del autor como integrante del equipo técnico asesor, los elementos observados en la cooperación entre agencias de diferentes poderes y la naturaleza de estas actividades con la Comisión Parlamentaria Conjunta de Investigación “Vegas” y “Monte Carlo”, siendo posible reconocer características que verificaron la actividad de inteligencia en este contexto así como componentes que se acreditan a esta actuación como una acción integrada.*

**Palabras clave:** *Comisiones Parlamentarias de Investigación; Inteligencia; Multidisciplinariedad; Cooperación; Acción Integrada.*

## Introdução

O Poder Legislativo, fundamentado na teoria da separação de poderes, detém diversas prerrogativas constitucionais, dentre as quais destacam-se a sua autonomia, independência, assim como aquelas lastreadas no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Como perspectiva das primeiras, fundamenta-se o Poder de Polícia Parlamentar, materializada na previsão constitucional de um órgão próprio de polícia. Dentre os instrumentos de interferência recíproca entre os poderes, por sua vez, destacam-se as previsões de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (CPMI), materializações da atividade típica de fiscalização do parlamento.

Um órgão policial próprio do parlamento encontra-se previsto em diversas democracias mundo afora<sup>1</sup>. No Brasil, as polícias legislativas detêm previsão constitucional desde a Constituição do Império de 1824, a qual teve como influência histórica as constituições liberais de 1812 da Espanha e de 1791 da França.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), ferramentas indispensáveis de contenção de poder, conferem ao Poder Legislativo poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, e outros previstos em instrumentos legais específicos, como a requisição de servidores de outros órgãos para assessoramento dos seus trabalhos.

Desde a instalação da CPMI “Vegas” e da

“Monte Carlo”, destinadas a apurar práticas criminosas de Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e privados (CPMI - Cachoeira), o Serviço de Inteligência Policial (SEINTE), da Secretaria de Polícia do Senado Federal, tem prestado o assessoramento ao processo decisório estratégico de comissões parlamentares de inquérito.

O presente artigo analisará como ocorreu esse assessoramento, especialmente o relacionamento e a sistemática entre as diversas agências que atuaram na produção de informação para a Comissão Parlamentar. Para tanto, sob a ótica do SEINTE, examinar-se-á se ocorreu uma atividade integrada de inteligência no âmbito da CPMI – Cachoeira.

Para o alcance desse objetivo adotou-se como metodologia a revisão de documentos públicos disponíveis, legislação específica, produções científicas e literatura especializada, principalmente aquelas que tratam sobre Comissões Parlamentares de Inquérito, Polícias Legislativas e atividade de Inteligência, em especial a atuação realizada de forma integrada. Por sua vez, para entender o processo de funcionamento da CPMI - Cachoeira, diante da carência de bibliografia sobre o tema, além da vivência do autor como integrante da equipe técnica de assessoramento, foi realizada uma pesquisa documental do relatório final desta Comissão.

Com isso, em um primeiro momento serão

1 Ex.: *United States Capitol Police* – USCP (Polícia do Capitólio dos Estados Unidos) e *Bundestagspolizei* (Polícia do Parlamento Federal Alemão)

analisados os poderes e o funcionamento de uma CPI, explicando-a como objeto de assessoramento da Atividade de Inteligência, posteriormente uma breve explicação acerca das atribuições da Polícia Legislativa do Senado Federal (SPOL), em especial aquelas voltadas à Atividade de Inteligência, correlacionando-as com a definição legal e doutrinária.

Em seguida exibir-se-á a natureza das atividades desempenhadas pelo SEINTE junto às Comissões Parlamentares de Inquérito e, por fim, serão apresentadas, a partir da perspectiva do autor, como ocorreu a integração entre os membros dos diversos órgãos destacados para atuar junto à CPMI – Cachoeira, apresentando ao final, as conclusões acerca do estudo desenvolvido.

## **Comissões Parlamentares de Inquérito**

A previsão constitucional para instalação de comissões parlamentares de inquérito por cada uma das casas, ou em conjunto (Comissões Mistas) estabelece apenas três requisitos: a) assinatura de no mínimo um terço dos membros da Casa Legislativa; b) indicação de um fato determinado objeto de apuração; e c) indicação de um prazo certo para as investigações.

Fato determinado pode ser entendido, de acordo com KIMURA (2001, p. 38), como aquele “preciso em seu conteúdo e delimitado em extensão, que gera situação de irregularidade frente ao ordenamento jurídico ou anormalidade em face do interesse público”, ou seja, além de específico (admitindo-se na investigação

fatos relacionados ao primário), deve existir necessariamente um liame com o interesse público.

Quanto ao prazo, o mandamento constitucional impõe que seja definido um prazo de conclusão dos trabalhos, delegando os limites deste à iniciativa legislativa das próprias Casas, por meio dos seus regimentos internos.

Com relação aos poderes, a Constituição conferiu às CPIs as mesmas prerrogativas atinentes às de investigação das autoridades judiciais, as quais não se confundem com os de decisão próprios da função jurisdicional abarcados pela reserva jurisdicional constitucional, permitindo ainda que outros fossem previstos nos regimentos internos de cada uma das Casas legislativas, além daqueles enumerados em outros artigos da Constituição quando se trata de comissões em geral, mas que também são atribuíveis às CPIs.

Dentre estes, aponta-se os de assessoramento técnico dos parlamentares membros da comissão com a requisição, em caráter transitório, de servidores das mais variadas áreas do conhecimento, visto que qualquer assunto que influencie no interesse público está sujeito ao âmbito de atuação das CPIs.

Sendo comum, portanto, além de servidores das respectivas Casas Legislativas, a requisição de especialistas dos mais variados órgãos, nas diferentes esferas de Poderes, tais como: Tribunal de Contas da União (TCU), Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Polícia

Federal (DPF), Controladoria Geral da União (CGU), Banco Central do Brasil (BACEN) Ministério Público Federal (MPF), Agências Reguladoras, dentre outros.

Essa atividade de apoio, com caráter prospectivo e exploratório, realizada por uma equipe multidisciplinar, configura-se em uma verdadeira cooperação entre poderes e é responsável pelo assessoramento à tomada de decisão envolvendo os rumos da investigação parlamentar. Por exemplo, os elementos colhidos em uma requisição de documentos, avaliados, analisados e integrados com dados e informações provenientes do afastamento de sigilo de uma pessoa física ou jurídica, pode identificar fatos relacionados, promovendo uma nova linha de investigação, ou ainda figurar como conhecimentos determinantes na elaboração de perguntas a investigados ou convocação de testemunhas.

Percebe-se, diante do que foi trazido à baila, que o inquérito parlamentar deve se valer de um tratamento de inteligência, não somente a partir da aplicação da metodologia de produção do conhecimento visando a qualidade da informação, mas, de uma maneira estratégica quanto à atuação da Comissão, servindo, portanto, como uma bússola na tomada de decisão.

Mais ainda os elementos ali tratados são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (Art. 5º, XXXIII, CF/88), cujo vazamento poderia frustrar a atuação parlamentar, e, portanto, possuem

natureza sigilosa e devem contar com uma atuação especial da inteligência.

## **Polícia Legislativa do Senado Federal e Inteligência**

A regulamentação das polícias legislativas, por força constitucional, deve ser realizada de forma exclusiva, por cada uma das Casas, por meio de resolução, ato legislativo primário, o qual extrai sua força do corpo constitucional encontrando-se insculpido no art. 59 da Magna Carta de 1988.

Nesse diapasão, o legislador ordinário, aplicando o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, ao dar concretude à competência exclusiva do Senado da República, elencada no art. 52, XIII, da Constituição Federal, editou a Resolução n. 59/2002 dispondo sobre o seu Poder de Polícia Parlamentar, conferindo, dentre outras, a atribuição de inteligência a sua própria polícia.

Nos anos de 2014, 2015, 2017 e 2018, no âmbito das reformas administrativas pelas quais o Senado Federal experimentou, a SPOL passou por diversas reestruturações, no entanto, as atribuições elencadas na Resolução n. 59/2002 ainda vigoram e outras foram acrescentadas, em especial a atribuição expressa de “dar apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito”<sup>2</sup>.

Antes de nos determos às particularidades das atribuições de inteligência conferidas à Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal, é bom lembrar que, conforme

2 Art. 226, RES/SF nº 13/2018.

as lições de GONÇALVES (2010, p. 7), classicamente a definição de inteligência foi firmada por Sherman Kent, segundo o qual esta atividade se expressaria em três dimensões: a) inteligência como produto, ou seja, por esse critério inteligência seria o resultado do processo de produção do conhecimento, permeado de técnicas especializadas, visando ao assessoramento dos tomadores de decisão; b) inteligência como organização, na qual inteligência seria o conjunto de instituições as quais possuem como objetivo obtenção de dados e informações e a produção de conhecimento; e, por último, c) inteligência como atividade ou processo, na qual seu conceito refere-se a forma, método e procedimentos pelos quais os conhecimentos de inteligência são produzidos, em outras palavras, pela metodologia própria de produção de conhecimento, ensinada nas escolas de inteligência por todo o mundo.

A definição tridimensional trazida acima, no entanto, tem como elemento norteador de sua definição a forma pela qual a Atividade de Inteligência se expressa, se revela, não alcançando, portanto, seu núcleo essencial. Nesse sentido, SHULSKY (2002, p. 172) aduz que para distinguir a Atividade de Inteligência de outras atividades intelectuais, mister se faz a presença do sigilo.

No entanto, destaca-se que, por mais que nem todos os dados, informações ou conhecimentos utilizados pela Atividade de Inteligência sejam de conhecimento restrito, deve-se verificar a presença de elementos sensíveis e, portanto, sigilosos, posto que imprescindíveis à

segurança da sociedade e do Estado. Ou seja, mesmo que elementos sigilosos não sejam tratados no ciclo de produção do conhecimento a própria análise pode ser assim considerada, seja em razão da sensibilidade de seu conteúdo ou em razão das técnicas empregadas.

A legislação brasileira, na definição de inteligência afeta à categoria de Estado, acolheu a perspectiva da atividade, considerando ainda os elementos sigilosos como essenciais, delineando-a como um processo cujo objetivo é a reunião de dados, informações, transformando-os em conhecimento a partir da utilização de metodologia própria com a finalidade de assessoramento ao processo decisório e a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Nesse mesmo sentido foi o estabelecimento do conceito de Inteligência pela Resolução do Senado Federal ao tratar acerca das atribuições do SEINTE, trazendo em seu escopo a função de obter e analisar dados e informações, transformando-os em conhecimentos a serem difundidos com a finalidade de assessorar o processo decisório e a atividade legislativa e a salvaguarda do Senado Federal (Estado), seus membros, colaboradores e visitantes (sociedade), senão vejamos:

Serviço de Inteligência Policial, ao qual compete efetuar análise de riscos ao patrimônio e integridade de pessoas no âmbito do Senado Federal; **obter e analisar dados e informações e difundir conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre**

**a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes;** manter intercâmbio com os órgãos oficiais de informação e inteligência; desenvolver, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) e o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, planos e ações de segurança com vistas a preservar a integridade de dados e informações e a incrementar a segurança da instituição; **analisar dados estruturados e não estruturados e produzir conhecimentos destinados ao assessoramento das atividades fiscalizatórias do Senado Federal;** realizar, em ação conjunta com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen), a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; desenvolver estudos e pareceres acerca das ações relacionadas às suas atividades; e executar outras atividades correlatas;<sup>3</sup> [grifos nossos].

Destaca-se ainda a importância da sensibilidade das informações produzidas e tratadas no seio do Legislativo conforme constata-se na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 424 proposta pela Mesa do Senado Federal, a qual assevera que “as informações de inteligência produzidas no âmbito da Polícia do Senado Federal são vitais para um exercício livre e independente do mandato parlamentar”<sup>4</sup>, observando ainda que as atribuições de inteligência e contrainteligência conferidas à Polícia do Senado Federal teriam o condão de assegurar a observância das prerrogativas constitucionais estatuídas no art. 53 e seguintes (o chamado Estatuto dos Congressistas), bem como a própria

soberania popular, sendo fundamental para o pleno e livre funcionamento do Poder Legislativo.

O SEINTE, diante de sua natureza assessorial, vincula-se diretamente ao Diretor da SPOL, no entanto, além do assessoramento ao processo decisório no âmbito da Polícia Legislativa, relacionado diretamente aos bens jurídicos de responsabilidade do Senado Federal, produz conhecimentos sobre a atividade legislativa, bem como às atividades fiscalizatórias do Senado Federal, em especial no apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, por meio da análise de dados estruturados e não estruturados e produção de conhecimento conforme disposição legal, trazida mais acima.

Nesse sentido, ao atuar junto ao processo decisório da Polícia Legislativa, o SEINTE produz conhecimentos que podem ser utilizados nos níveis operacionais (destinados aos Chefes de Serviços), tático (destinados aos Coordenadores) e estratégico (destinados ao Diretor da Polícia), para tanto mantém o intercâmbio com frações de inteligência dos mais variados órgãos e entidades, dos diferentes poderes nas diferentes esferas, em especial àqueles vinculados ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

A título de exemplo, nas manifestações democráticas que corriqueiramente ocorrem na área da Esplanada dos Ministérios, com vistas a subsidiar a SPOL avaliando o nível de risco do evento, bem

3 art. 226 §3º,V da Resolução do Senado Federal nº 13/2018

4 Arguição de Preceito Fundamental n.424 protocolada em 26/10/2016 no Supremo Tribunal Federal. p. 14.

como identificando potenciais ameaças, mantém intercâmbio de informação com o Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados (DEPOL), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP-DF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Supremo Tribunal Federal (STF), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), dentre outros, participando ainda de Centros Integrados de Inteligência nacionais e locais tanto no caso de manifestações populares quanto de grandes eventos, como a posse presidencial.

Por outro lado, ao apoiar a SPOL no âmbito da proteção de autoridades, mantém intensa troca de informações com frações de inteligência da PRF, DPF e polícias locais dos Estados em que a autoridade protegida mantenha seu domicílio ou ainda de outra localidade que esteja em deslocamento. Nessa mesma seara, ao realizar análise de riscos de Senadores que solicitam proteção da Polícia Legislativa, também conta com informações e conhecimentos de diversos órgãos Estaduais e Federais.

Nesse contexto, dada a necessidade constante de intercâmbio de informações com órgãos de Inteligência, em um primeiro momento pareceria interessante a participação do SEINTE como fração de Inteligência integrante do SISBIN, no entanto, é necessário recordar que a finalidade do sistema é “fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos

de interesse nacional”<sup>5</sup>, ao passo que a Polícia Legislativa se fundamenta no princípio da independência do Poder Legislativo.

Desta feita, entende-se mais salutar a atuação em parceria com os órgãos do SISBIN, em especial nos assuntos de salvaguarda da sociedade e do Estado, do que integrar um sistema cujo objetivo é subsidiar o processo decisório do Chefe de outro Poder.

## **Serviço de Inteligência Policial e Comissões Parlamentares de Inquérito**

Conforme visto nos itens anteriores, o SEINTE, além do assessoramento ao processo decisório no âmbito da Polícia Legislativa, possui uma atuação externa na produção de conhecimento às atividades legislativas e fiscalizatórias do Senado Federal. Nesse sentido atua no assessoramento às CPIs, a partir de um tratamento de inteligência às informações cujo caráter sigiloso resguarda-se na proteção à sociedade e ao Estado, assim como na produção de conhecimento estratégico ao inquérito parlamentar.

Essa natureza assessorial da inteligência inclusive foi reconhecida em excerto do relatório final da CPMI Petrobrás: “esta relatoria não trabalhou com esse assessoramento, e por outro lado, contou com a assessoria de consultores legislativos e assessores técnicos da Câmara dos Deputados e com o trabalho

---

5 Art. 1º, L9883/1999

de inteligência da Polícia do Senado Federal”<sup>6</sup>.

A atuação de inteligência no contexto de uma CPI também faz sentido diante do ambiente complexo em um contexto altamente dinâmico e interdisciplinar, aliado ao exíguo prazo exigido à investigação parlamentar, sendo, portanto, necessária para conferir uma superioridade estratégica ao inquérito parlamentar.

A título de exemplo na CPMI – Cachoeira, foram aprovados requerimentos do afastamento do sigilo bancário de 92 pessoas físicas ou jurídicas, as quais movimentaram um volume de mais de oitenta e quatro bilhões de reais. Quanto ao sigilo telefônico, foram identificadas milhares de ligações de 88 titulares distintos, dentre eles Carlos Cachoeira com 35.926 registros telefônicos.<sup>7</sup>

Já na CPMI Petrobrás, dos dados do sigilo bancário analisado extraiu-se que os 12 investigados relacionados movimentaram quase 900 milhões de reais (R\$ 899.676.054,67) em 60.833 transações no período compreendido entre 01/01/2005 e 20/05/2014, com ao menos 2.197 pessoas físicas ou jurídicas distintas.

A sobrecarga de informação é um dos desafios dos órgãos de inteligência na etapa de análise do ciclo de produção do conhecimento, apontando-se a tríade pessoas, processos e tecnologias como um dos caminhos a ser trilhado, devendo

os serviços de inteligência selecionar e formar pessoas nesse contexto, transformando-os em trabalhadores do conhecimento (*knowledge workers*), os quais além de deterem a compreensão adequada das ferramentas tecnológicas seguem a metodologia de inteligência adequadamente (ALVES, 2018).

A capacidade analítica do profissional de inteligência, sua adaptabilidade, assim como a multidisciplinariedade da equipe, formada por especialistas com capacidades e qualidades específicas, também se mostra ideal nessa circunstância, uma vez que cabe a eles identificarem as informações (base de dados) e os modelos necessários para seleção, correlação, integração e processamento dos diversos elementos, em um ambiente altamente complexo e dinâmico.

Neste sentido, os poderes das comissões parlamentares de requisitar, temporariamente, o suporte técnico de servidores, inclusive de outros órgãos, aliados à atribuição da Polícia Legislativa do Senado Federal em prestar apoio a essas comissões, assim como a atribuição externa do SEINTE de produzir conhecimentos às atividades fiscalizatórias do Senado Federal por meio da análise de dados estruturados e não estruturados, fornecem um ecossistema favorável à atuação integrada da atividade de inteligência.

6 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3442456&ts=1594024477488&disposition=inline> Acesso em: 02 de out. de 2021.

7 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline>. Acessado em: 02 de out. de 2021.

## Atuação integrada de inteligência na CPMI – Cachoeira

Para Wormet (2012, apud FERREIRA, 2019), são elementos que caracterizam o conceito de integração de inteligência um espaço comum para o compartilhamento e gestão dos dados, informações, métodos e processos de análise, com objetivo de subsidiar tomadores de decisões, bem como o planejamento de ações integradas com objetivo partilhados.

Ingredientes que, na visão do autor, poderiam mitigar as falhas encontradas pela comissão do Congresso Americano que investigou a atuação da inteligência nos ataques terroristas de 11/09, em particular a resistência pessoal e institucional de compartilhar dados, informações e conhecimentos, seja em razão de elementos culturais, organizacionais, ou ainda pelos obstáculos burocráticos e jurídicos.

No mesmo sentido, Lamb e Munsing (2011, apud ARAUJO, 2020) aduzem que iniciativas de atuação integrada envolvendo diferentes órgãos encontram limitações em razão da “separação hierárquica, conflito de autoridades, inconsistências operacionais, focos difusos, diferenças metodológicas, entre outros”, obstáculos superados pela reestruturação dos métodos e adoção de gestão baseado em redes multidisciplinares, autogeridas atuando de forma colaborativa, em ambientes criativos, por pequenos

grupos, permitindo uma maior integração, inclusive com o usuário, prestando-se a um maior engajamento motivacional.

Nos Estados Unidos, o modelo institucional desenvolvido após as falhas de inteligência identificadas nos atentados de 11/09 foi a criação dos chamados *fusion centers*. No Brasil, para fazer frente às ameaças e aos desafios, em especial relativos ao eixo segurança, durante a sequência de Grandes Eventos previstos para ocorrer a partir de 2013<sup>8</sup>, este arquétipo foi adotado por meio do isomorfismo institucional.

Nesse sentido, com foco no desenvolvimento de ações integradas entre instituições das mais variadas esferas, foram estabelecidas as figuras do Sistema Integrado de Comando e Controle<sup>9</sup> e dos Centros de Inteligência<sup>10</sup>, conceitos que permanecem até os dias atuais.

Contudo, antes de ser adotado o padrão acima retratado, diversos órgãos que necessitavam trabalhar de forma conjunta já realizavam de forma prática a atividade integrada de inteligência, fazendo o uso, mesmo que de forma empírica, de elementos apontados pela literatura especializada como essenciais para essa atuação, conforme será explorado a seguir.

Com efeito, durante a condução dos trabalhos da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, cujo fato determinado era a apuração de práticas criminosas de Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e

8 Decreto nº 7.538, de 1 de agosto de 2011.

9 Portaria nº 112-MJ, de 8 de maio de 2013.

10 Conforme Portaria nº 57-GSI/PR/CH, de 12 de dezembro de 2012.

privados, o parlamentar designado para exercer a relatoria contou com o apoio técnico, jurídico e político de diversos servidores dos mais variados órgãos.

A assessoria jurídica e política ficou a cargo de servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, já a assessoria técnica desenvolveu-se a partir da atuação de profissionais do BACEN, CGU, DPF, RFB, TCU e do SEINTE.

Essas atividades, por sua vez, foram desenvolvidas em um ambiente destacado para essa finalidade. Como as informações tratadas no local eram imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, cujo vazamento poderia frustrar a atividade do Poder Legislativo, um plano de segurança orgânica do local foi elaborado pelo SEINTE, sendo as medidas, em especial as de segurança de áreas e instalações, implementadas pela Polícia Legislativa.

Neste ponto, cumpre destacar a importância do estabelecimento dessas medidas como meio de salvaguarda do corpo técnico, visto que o ambiente parlamentar possui uma natureza tipicamente política. Esses controles, assim como o tratamento de inteligência dado pelos profissionais destacados para atuar junto à equipe, por sua vez conferem uma maior segurança no trato com os documentos e informações sensíveis, assim como a possibilidade de identificação e eventual responsabilização por qualquer vazamento.

Aliado a isso, diante do contato próximo e diário da Atividade de Inteligência com o *policy maker* (usuário da informação, no

caso o relator da CPI) e seus assessores políticos, ressaltam-se os estudos de AFONSO (2009) acerca das patologias do relacionamento entre produtores (profissional de inteligência) e usuários da inteligência.

O profissional de inteligência que atue neste meio deve ser altamente capacitado com vistas a evitar a politização da atividade ou a ineficácia de seu produto, devendo buscar um equilíbrio na relação com o decisor e seus assessores, visto que o seu objetivo é o assessoramento imparcial, a partir de métodos específicos. Deve-se, portanto, buscar um intenso, porém prudente, contato com vistas a preservar a neutralidade dos conhecimentos produzidos, assim como inspirar a ação racional dos *policy maker*.

Essa proximidade sadia, tanto do decisor quanto dos seus assessores mais próximos, por sua vez, propiciou que esses usuários participassem efetivamente na formulação das demandas e das prioridades na produção do conhecimento, corroborando, conforme bem apontado por LARES (2013, p. 75), a eficácia e relevância da produção de inteligência. No entanto, no contexto da CPMI, isso somente foi possível com o estabelecimento de pontos de contato específicos entre o decisor, sua equipe política e a equipe técnica, existindo, portanto, coordenação técnica distinta da política, conforme será explorado mais adiante.

Conforme visto anteriormente, o conceito tridimensional de inteligência a define como atividade, produto ou órgão. Desta feita, em que pese a única fração

de inteligência destacada para atuar na equipe multidisciplinar seja da Polícia Legislativa, o produto e a atividade empreendida possuem a natureza de inteligência.

Vejamos, com o afastamento dos sigilos bancários, fiscais e telemáticos promovidos pela CPI, a equipe técnica multidisciplinar, diante dos aspectos essenciais (conhecidos e a conhecer) levantados durante a fase de planejamento, identifica e seleciona as bases de dados<sup>11</sup> e informações relevantes, das quais cada um dos órgãos dispõe. Essas massas de dados, por sua vez, são extraídas, tratadas e carregadas em ferramenta tecnológica de *business intelligence* utilizada pelo SEINTE, a qual permite a identificação de correlações, padrões e tendência, conforme assentado no relatório final da comissão<sup>12</sup>:

Após o tratamento e modelagem dos dados acima mencionados, foram produzidos diversos relatórios, utilizando ferramentas disponibilizadas por esta Comissão, quais sejam, SAP Business Objects Desktop Intelligence e I2 Analyst's Notebook, conhecidos softwares que agilizam e concatenam o cruzamento de grandes volumes de informações. Desse cruzamento, surgem diagramas que sintetizam visualmente a complexa e diversificada rede de relações entre os investigados. Tais diagramas são extremamente úteis para a nossa análise.

Os profissionais do SEINTE atuaram como trabalhadores do conhecimento alimentando uma plataforma de consulta

às bases de dados (*Data Warehouse*) em um ambiente compartilhado contendo pesquisas pré-estruturadas atualizáveis que favoreceram a produtividade de toda a equipe, assim como o consumo do conhecimento de forma oportuna pelos usuários, principalmente aqueles com menos experiência na utilização das ferramentas.

O refinamento do sistema, por sua vez, dada a expertise de cada um dos profissionais, também foi realizado de forma conjunta com a equipe multidisciplinar, com vistas à identificação e filtragem das variáveis pertinentes, para que o resultado apresentasse os elementos relevantes à tomada de decisão. A identificação de padrões na concatenação dos diversos elementos e das diferentes bases de dados, por exemplo, permitiram a definição de critérios objetivos na identificação de empresas fantasmas conforme descrito abaixo<sup>13</sup>:

Pois bem, nas investigações feitas pela CPMI, foram utilizados critérios técnicos objetivos para definir uma empresa como fantasma. Em primeiro lugar, está o critério dos **vínculos empregatícios, obtidos pelas informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Evidentemente, uma empresa que não tenha empregados e que movimente milhões de reais em suas contas bancárias é fortemente suspeita de ser fantasma, constituída com o intuito de lavar dinheiro e realizar outras operações suspeitas. Outro critério tange à **incompatibilidade**

11 Ex.: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

12 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline> Acessado em 5 out. 2021.

13 *Ibid.*

**entre o capital social declarado e as movimentações financeiras da empresa.** Uma empresa que tenha um capital social baixo, mas que movimente volumes financeiros expressivos, também é suspeita de ser fantasma. Outro critério é ainda o do **endereço e localização física da empresa.** Com frequência nos deparamos, nesta CPMI, com endereços fictícios de empresas da ORGCRIM, ou ainda com empresas que, embora sejam, em tese, de natureza inteiramente diferente, possuem o mesmo endereço. **A coincidência absoluta no volume de débitos e créditos de uma empresa** é outro indicador claro de que ela deve ser fantasma. O dinheiro entre e sai na mesma proporção, o que é algo altamente suspeito de empresa que não tem atividade econômica real. Além desses critérios gerais, levamos em consideração, na identificação das empresas fantasmas da ORGCRIM, **seu quadro societário e outras informações que as vinculam a CARLOS CACHOEIRA, como a identidade dos seus contadores.** [grifo nosso].

Esses critérios, possibilitaram a relação de pessoas jurídicas suspeitas de serem fantasmas, automatizando parte do ciclo de produção do conhecimento, separando as frações significativas do grande volume de dados (*Big Data*). No mesmo sentido, a visão da emaranhada rede de vínculos entre as pessoas envolvidas na investigação parlamentar foi modelada pela equipe técnica de assessoramento, permitindo uma visão sintetizada e oportuna dos dados disponíveis.

Essas informações concatenadas com outras decorrentes de oitivas, documentos requisitados, sigilos fiscais,

eram consubstanciadas em relatórios, ou difundidas oralmente, subsidiando o tomador de decisão no que tange a aspectos de atuação investigativa (quais diligências necessárias à elucidação do fato determinado e o momento adequado para sua execução; metodologia e meios a serem observados etc). A partir de cada uma das difusões, a equipe recebia novos *inputs*, tanto para aprofundar um determinado aspecto quanto para prosseguir em novas linhas de interesses, ou relativos a fatos conexos.

Nesse sentido, destaca-se que os servidores do SEINTE atuaram principalmente como *knowledge workers*, conforme reconhecido pelo Relator da CPMI nos agradecimentos do relatório final: “pelo seu profissionalismo e de sua equipe no hercúleo trabalho dos cruzamentos de dados desta Comissão”<sup>14</sup>.

Os integrantes do SEINTE participaram ainda das discussões acerca do planejamento e refinamento da sistemática utilizada para produção e difusão do conhecimento com os agentes públicos dos demais órgãos, bem como repassando conhecimentos produzidos e recebendo demandas tanto da equipe técnica quanto do tomador de decisão.

Quanto aos fatores que influenciaram a atuação integrada, percebeu-se que a troca de informações e de expertise entre os diferentes membros da equipe técnica foi sendo desenvolvida na medida em que a relação de confiança foi sendo construída, favorecida pelo compartilhamento de um

<sup>14</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline>. Acessado em 29 nov. 2021.

mesmo ambiente e pela intensa demanda de trabalho, cuja complexidade de tarefas e volume de dados exigiam grande esforço diante do exíguo prazo.

Outrossim, o estabelecimento do método e a forma de trabalho decorreu tanto da capacitação e qualificação dos profissionais envolvidos quanto da auto-organização e consenso da equipe, cujos membros não detinham dentre eles posições hierarquizadas. Sendo estabelecido, pelo critério da experiência, uma posição de coordenação dentre os profissionais da assessoria técnica cuja função preponderante era o de ponto focal de contato com os coordenadores da assessoria jurídica e política e com o *policymaker*, função essencial para uma relação sadia entre os usuários e os produtores de conhecimento.

Nesse ponto, cumpre destacar que essa divisão de responsabilidades mediante a autogestão se mostra essencial por dois motivos. Primeiro, ao se destacar uma pessoa com posição hierárquica sobre uma equipe diversificada, na qual o líder desconhece suas competências e dificuldades, em uma atividade cujo prazo é curto, atribui-se a ele uma responsabilidade enorme para que, em pouco tempo, identifique essas qualidades e realize a divisão de tarefas de forma satisfatória. Em segundo lugar, colocar uma posição de liderança de um servidor de um órgão sob outro servidor de entidade completamente diversa, inclusive, de esfera de Poder diferente, pode emergir barreiras que não se coadunam com a necessidade de integração.

Observa-se que para uma melhor interação entre uma equipe extremamente diversificada é necessária uma quebra de paradigma na cultura organizacional. A construção de um relacionamento ideal para o trabalho multidisciplinar e do engajamento vai além do cumprimento de um imperativo categórico, sendo fundamental que o corpo funcional e os gestores entendam que em uma atuação integrada o maior benefício advindo desta não será uma melhoria exclusiva para o seu próprio órgão, mas principalmente um ganho para o país, sem deixar também de perceber a vantagem institucional a longo prazo que poderá ser alcançada a partir do aproveitamento da experiência e das redes de relacionamento dos profissionais destacados.

Noutro giro, a experiência dos servidores dos demais órgãos no trato com informações sensíveis, contando inclusive com antigos profissionais de inteligência e pessoal capacitado na atividade, por sua vez, auxiliaram na segurança com o tratamento das informações, assim como na sintonia da metodologia executada.

## Considerações finais

Conforme apontado no presente artigo, o modelo implementado no Brasil de integração interagências de inteligência foi lastreado nos chamados *fusion centers*, tendo sido replicado na implementação dos mais variados centros de inteligências ao longo dos anos, e, conforme Ferreira (2021, p. 17), “guarda profunda relação conceitual com o combate ao terrorismo” necessitando ainda de remodelagem para ampliar a efetividade da atividade

de inteligência integrada, as quais passariam pelo: a) compartilhamento de métodos estruturas e sistemas; b) prazos específicos; c) gestão de equipes; d) metas; e) engajamento interações e motivacionais; f) especificidade; e g) institucionalização (normatização) da atividade integrada.

Seguindo o entendimento de Araújo (2020), apontado no item anterior, o modelo ideal de gestão, o qual também se prestaria ao engajamento motivacional, seria o baseado em redes, devendo ainda oportunizar a implantação de ambientes criativos e colaborativos, os quais permitam uma interação, inclusive com o usuário.

Antes desse modelo, entretanto, diversas agências já realizavam empiricamente a atividade integrada de inteligência, e conforme apontado neste artigo, alguns desses elementos foram observados durante a CPMI – Cachoeira. Os requisitos fato determinado e prazo certo, característicos das Comissões Parlamentares de Inquérito, se coadunam com as necessidades de prazos específicos e especificidade do objeto de trabalho, quanto à institucionalização da atuação integrada, no mesmo sentido, os poderes afetos a CPI, em particular os de requisitar servidores das mais variadas esferas e entes, supre a necessidade de normatização.

O compartilhamento de métodos, por sua vez, foi favorecido diante da autogestão dos membros da equipe,

que após um consenso padronizaram a forma de atuação, entretanto, até chegar a este resultado, dispendeu-se tempo incompatível com o prazo exíguo do inquérito parlamentar, nota-se, inclusive, que houve a necessidade de treinamento e apresentação das ferramentas tecnológicas disponíveis para nivelamento da equipe de trabalho.

No mesmo sentido, a falta de compartilhamento de estruturas e sistemas entre os órgãos gerou atrasos na etapa de extração, tratamento e carga das diversas bases de dados em ferramentas tecnológicas distintas, sendo, inclusive objeto de recomendação do relatório a formulação de convênios e acordos para suprir essa demanda<sup>15</sup>.

Destacam-se como fatores essenciais para superação dos obstáculos enfrentados, bem como para uma atuação integrada eficiente junto, além dos acima mencionados: a) membro da equipe realizando a interface com o *policymaker* e seus assessores mais próximos; b) a capacidade e experiência profissional dos servidores destacados para atuar junto àquela CPMI; c) competência pessoal dos servidores para o trabalho em equipe; d) a presença de profissionais capacitados com tecnologias voltadas para a ciência de dados; e) a confiança obtida dentro da equipe, a qual foi favorecida pelo compartilhamento do mesmo ambiente durante alguns meses, assim como pelo intenso volume de trabalho e de desafios e pelo compartilhamento de objetivos comuns; e, f) a resolução de divergências

15 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline>, p. 529. Acessado em 05 out. 2021.

mediante o consenso diante da auto-organização do grupo.

Esses comportamentos, que permitem a implosão dos silos de informações e das vaidades institucionais, perpassam por uma mudança de cultura, a qual somente será alcançada com a percepção não somente do ganho institucional a partir da atividade integrada, mas, principalmente, pelo compartilhamento de objetivos republicanos comuns, desta feita, cabe aos profissionais que integram esses grupos

multitarefa levar aos seus gestores e colegas suas experiências.

Por fim, a partir das informações trazidas neste artigo percebe-se que diversos elementos da atividade integrada de inteligência apontados pela produção científica também foram observados na produção de conhecimento por diversas agências durante os trabalhos da CPMI – Cachoeira, podendo, portanto, também ser caracterizada como uma atuação integrada.

## Referências

AFONSO, Leonardo Singer. Considerações sobre a Relação entre a Inteligência e seus Usuários. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, n.º 5, p. 7-19, out. 2009.

ALVES, Paulo M. M. R. O Impacto de Big Data na Atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2008, v. 13, p. 25-44.

ARAÚJO, Thiago. Modelo de Gestão Tática-Operacional da Atividade de Inteligência: Uma abordagem sistêmica baseada em redes e times multidisciplinares. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2020, v. 15, p. 59-79.

BRASIL. Congresso Nacional. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “destinada a investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal; e ao superfaturamento na construção de refinarias – CPMIPETRO. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3442456&ts=1594024477488&disposition=inline>. Acesso 05 out 2021

BRASIL. Congresso Nacional. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO criada pelo Requerimento n.º 1, de 2012-CN, “destinada a investigar práticas criminosas do senhor Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, desvendadas pelas operações “Vegas” e “Monte Carlo”, da Polícia Federal”. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline> Acesso 05 out 2021

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 9 mai. 2022.

\_\_\_\_\_, Decreto n.º 4.376 de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm). Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_, Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm). Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Portaria n.º 57-GSI/PR/CH, de 12 de dezembro de 2012 Aprova Diretriz para o Planejamento e a Execução das Atividades de Inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência em Grandes Eventos

*Diário Oficial da União*, Seção 1, DF, n.º 240, p.1 13 dez 2012.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA *Portaria n.º 112-MJ, de 08 de maio de 2013*. Institui o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos – SICC Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=226715> Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos - SICC.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Resolução n.º 13/2018. Consolida e ratifica as alterações promovidas na estrutura administrativa do Senado Federal. *Diário Oficial da União*. Seção 1, DF, n.º 121 p. 1

DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 4.ª ed. Salvador, BA: Editora JusPODIVM, 2010.

DENZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição Federal Interpretada*. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2010.

FERREIRA, Gustavo de Moraes Ivalski. Perspectivas e Desafios para o Trabalho Integrado em Centros de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2021, n.º 16, p. 79-101.

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

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LARES, Vitor. Repensando comportamentos: Reflexões sobre planejamento e direção do ciclo de inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, n.º 8, p. 69-79, set. 2013.

LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. Polícia legislativa do Senado Federal: atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, Brasília, 2010 v.47, n.º 188, p. 333-356

PIRES, Homero. *Comentários à Constituição Federal Brasileira: colligidos e ordenados por Homero Pires*. v. II. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933.

PORTELLA, Joaquim Pires Machado. *Constituição política do Império do Brasil confrontada*. Coimbra Editora, 1876.

RODRIGUES. *Manual do Senador*. Rio de Janeiro: Typ. Do Jornal do Commercio, 1905

SHULSKY, Abraham N., and Gary J. Schmitt. *Silent Warfare: Understanding the World of*

Intelligence, 3rd ed. Washington, DC: Brassey's, 2002.

SPROESSER, Andyara Klopstock. *A comissão parlamentar de inquérito: CPI no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2008