



20
24

DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA

DE CONTROLE EXTERNO DA REDE INFOCONTAS



VERSÃO 1.0

COORDENAÇÃO DA REDE INFOCONTAS

Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha (TCDF)

Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo (TCE/ES)

COORDENAÇÃO TÉCNICA

João Luís Cardoso Figueiredo Júnior (TCE/PI)

Nilsom Zanatto (TCE/SC)

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Fernanda Nunes (TCE/RS)

EQUIPE

Anahi Loureiro de Almeida Philbois (TCE/MS)

Anildo Rocha Batista (TCE/BA)

Bethânia Melo Azevedo (TCE/PE)

Carlos Paulo Faial Werklaenhg (TCE/AC)

Fábio Pellizzaro Centurione Scotto (TCM/RJ)

Helio Jorge Paixão (TCM/BA)

João Luís Cardoso Figueiredo Júnior (TCE/PI)

Jorge Luiz de Moraes Fonseca (TCU)

José Janaildo dos Santos (TCU)

Lenise Ferlin de Magalhães (TCE/RJ)

Márcio Batista Marinot (TCE/ES)

Patrícia Lustosa Ventura Ribeiro (TCE/PE)

Rafael Menezes Albuquerque (TCE/CE)

Raphael Borges Reis e Silva (TCE/PA)

Rogério Oliveira de Jesus (TCE/ES)

Vitor do Espírito Santo Ferreira Côrtes (TCE/AP)

PLANEJAMENTO GRÁFICO

Ayrton Cruz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R314d Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (InfoContas)
Doutrina de inteligência de controle externo da Rede InfoContas [Recurso eletrônico]. Brasília: InfoContas/Atricon, 2024.

Edição digital; 37 p.
Modo de acesso: World Wide Web
E-book: 0,57 mb; PDF.

1. Inteligência – Doutrina. 2. Conhecimento. 3. Controle externo. 4. Rede InfoContas. 5. Tribunais de contas. I. Título.

Sílvia M. B. Volpato
Bibliotecária CRB 14/408

DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA

DE CONTROLE EXTERNO DA REDE INFOCONTAS

VERSÃO 1.0

Brasília, DF, outubro de 2024

SUMÁRIO



Clique no símbolo no alto da página, à direita, para voltar para o Sumário.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
2. FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (TCs).....	9
2.1 CONCEITO.....	10
2.2 FINALIDADES	10
2.3 CARACTERÍSTICAS	10
2.4 PRINCÍPIOS.....	11
2.5 VALORES.....	13
2.6 RAMOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	13
2.7 NÍVEIS DE ASSESSORAMENTO	14
2.8 RECRUTAMENTO DOS PROFISSIONAIS QUE ATUARÃO NA INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	15
3. PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	16
3.1 CONCEITOS BÁSICOS NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO:.....	17
3.2 ESTADO DA MENTE PERANTE A VERDADE	17
3.3 TRABALHOS INTELECTUAIS.....	18
3.4 TEMPO	18

3.5 TIPOS DE CONHECIMENTO.....	19
3.6 CICLO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	20
3.7 METODOLOGIA DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	21
3.7.1 Planejamento.....	21
3.7.2 Reunião de dados e/ou de conhecimentos.....	23
3.7.3 Processamento dos dados coletados.....	25
3.7.4 Formalização e Difusão.....	28
3.8 TÉCNICAS ACESSÓRIAS.....	28
3.9 DOCUMENTOS DE INTELIGÊNCIA.....	29

4. ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO 33

4.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	34
4.2 ATUAÇÃO EM REDE.....	34

5. BIBLIOGRAFIA 36



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

IRB Instituto Rui Barbosa

ITC Inteligência dos Tribunais de Contas

InfoContas Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo

TCs Tribunais de Contas

TCU Tribunal de Contas da União

UIEs Unidades de Informações Estratégicas dos Tribunais de Contas

1.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas do Brasil (TCs) adquiriram uma série de competências e de prerrogativas exclusivas, as quais exigiram aperfeiçoamentos na sua forma de atuação finalística, de modo a contribuir para o enfrentamento dos complexos desafios da realidade nacional. Tais desafios demandam uma intensificação no combate às irregularidades administrativo-financeiras graves, especialmente na prevenção, na detecção, na correção e na punição de atos de gestão que possam envolver fraude, corrupção, má alocação e desperdício de recursos públicos, dificultando ou até mesmo comprometendo a capacidade do Estado de alcançar os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas dos entes nacionais.

Não obstante a diversidade, a abrangência, a amplitude e a complexidade dos objetos do universo de controle a cargo das Cortes de Contas Nacionais, é inegável a existência de restrições para atingir o objetivo de maior efetividade em suas ações de controle, como a limitação de recursos e a necessidade de seletividade na definição dos objetos de controle em áreas de alto risco ou relacionadas a situações-problema prioritárias, enfrentadas tanto pela Administração Pública quanto pela sociedade.

A forma mais eficiente de potencializar avanços na abordagem baseada em riscos e análise de situações-problema é o aperfeiçoamento e a intensificação da atividade de inteligência em apoio às ações de controle externo, executada pelas Cortes de Contas, mediante o emprego de métodos, de técnicas e de abordagens que atendam às novas demandas emergentes.

Nesse contexto, em julho de 2013, foi criada a Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo, denominada Rede InfoContas, por meio do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Atricon, o IRB e os tribunais de contas brasileiros, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU). A Rede InfoContas é o meio pelo qual os tribunais de contas



do Brasil viabilizam o intercâmbio de dados, de conhecimentos, de técnicas e de procedimentos inerentes à atividade de inteligência de controle externo, com o objetivo de aumentar a eficiência das ações de controle, em conformidade com as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3203/2014 relacionadas à temática “Gestão de Informações Estratégicas pelos Tribunais de Contas do Brasil: instrumento de efetividade do controle externo”, aprovada pela Resolução Atricon n. 07/2014 – Gestão de Informações Estratégicas¹, e o previsto no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O aperfeiçoamento da atividade de Inteligência para o Controle Externo dos tribunais de contas implica alavancar as capacidades analíticas e ampliar a atuação em rede, viabilizando sua adequada adaptação ao modelo de negócio do controle externo.

Assim, é apresentada esta doutrina de Inteligência para o Controle Externo, que contém o conjunto de princípios, de normas, de conceitos, de valores, de métodos e de processos, com vistas a orientar o exercício da atividade de inteligência no âmbito dos tribunais de contas, por meio da Rede InfoContas.

¹ Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-072014-gestao-de-informacoes-estrategicas/>. Acesso em: 13 set. 2024.



2.

FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (TCs)

A doutrina de inteligência para o controle externo é composta por um conjunto de conceitos, de finalidades, de características, de princípios e de valores destinados a orientar o exercício da atividade no controle externo da administração pública, exercido pelos TCs. Essa doutrina visa consolidar um saber específico e estabelecer uma linguagem conceitual comum, própria da atividade de inteligência no controle externo, possibilitando maior integração entre as Unidades de Informações Estratégicas (UIEs) dos TCs, órgãos de inteligência para o controle externo exercido por esses órgãos.



2.1 CONCEITO

A atividade de inteligência dos TCs é um exercício permanente e sistemático de ações especializadas, com o fito de identificar, de avaliar e de acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera do controle externo. Basicamente, as ações são orientadas para a produção e a salvaguarda dos conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão no planejamento e na execução das políticas de auditoria, bem como de ações para prover, para prevenir, para neutralizar e para reprimir atos que atentem contra a boa gestão dos recursos públicos.

2.2 FINALIDADES

- a. Proporcionar diagnósticos e prognósticos a respeito da evolução de situações do interesse do controle externo, subsidiando seus usuários no processo decisório;
- b. Contribuir para que o processo interativo entre usuário e profissionais de inteligência produza efeitos cumulativos, aumentando o nível de eficiência dos TCs;
- c. Assessorar com informações relevantes as ações de prevenção e de repressão de ilícitos, de interesse do controle externo;
- d. Salvaguardar os conhecimentos de inteligência produzidos.

2.3 CARACTERÍSTICAS

- a. **Produção do Conhecimento:** a atividade de inteligência dos TCs, por meio de metodologia específica, transforma dados em conhecimentos, cuja finalidade será assessorar os usuários no processo decisório;
- b. **Assessoria:** subsidia o processo decisório em todos os níveis, por intermédio da produção de conhecimento;

- c. **Verdade como Significado:** caracteriza a atividade de inteligência dos tribunais de contas como produtora de conhecimentos precisos, claros e imparciais, de tal modo que consiga expressar as intenções, óbvias ou subentendidas, dos aspectos envolvidos, ou mesmo as possíveis ou prováveis consequências dos fatos relatados.
- d. **Busca de Dados:** capacidade de obter dados protegidos e/ou negados, em um ambiente antagônico, uma vez que os dados relevantes desse ambiente se encontram, invariavelmente, protegidos;
- e. **Ações Especializadas:** em face da metodologia, dos procedimentos e da terminologia próprios e padronizados, a atividade de inteligência exige integrantes com formação específica, com especialização e com treinamento continuado;
- f. **Economia de Meios:** permite otimizar a utilização dos recursos disponíveis, a partir da produção de conhecimentos objetivos, precisos e oportunos;
- g. **Iniciativa:** induz a produção constante de conhecimentos, sem demanda específica;
- h. **Abrangência:** em razão dos métodos e da sistematização peculiares, permite o emprego da inteligência dos tribunais de contas em qualquer campo do conhecimento de interesse do Controle Externo;
- i. **Dinâmica:** possibilita à inteligência dos tribunais de contas evoluir, adaptando-se às novas tecnologias, métodos, técnicas, conceitos e processos;
- j. **Segurança:** visa garantir a existência da atividade de inteligência dos tribunais de contas, salvaguardando a produção do conhecimento e de seus principais ativos.

2.4 PRINCÍPIOS

São as proposições diretoras, as bases, os fundamentos, os alicerces, os pilares que orientam e que definem os caminhos da atividade de inteligência. A aplicação de um deles deve ser



harmônica a dos demais. São princípios da inteligência dos tribunais de contas:

- a. **Amplitude:** consiste em alcançar os mais complexos resultados nos trabalhos desenvolvidos;
- b. **Interação:** implica estabelecer, estreitar e manter relações sistêmicas de cooperação, buscando otimizar esforços para a consecução dos objetivos da atividade de inteligência dos tribunais de contas;
- c. **Objetividade:** consiste em cumprir suas funções de forma organizada, direta e completa, planejando e executando ações de acordo com objetivos previamente definidos;
- d. **Oportunidade:** orienta que a produção dos conhecimentos deve ser realizada em prazo que permita seu melhor aproveitamento;
- e. **Permanência:** visa proporcionar um fluxo constante de dados e de conhecimentos;
- f. **Precisão:** orienta a produção do conhecimento com a veracidade avaliada, tornando-o significativo, completo e útil;
- g. **Imparcialidade:** conduz a atividade para ser isenta de ideias preconcebidas, tendenciosas, subjetivas e distorcidas;
- h. **Compartimentação:** direciona a atividade com o propósito de permitir acesso somente para os que tenham a necessidade de conhecer;
- i. **Controle:** determina a supervisão e o acompanhamento sistemático de todas as ações de atividade da inteligência dos tribunais de contas, de forma a assegurar a não interferência de variáveis adversas no trabalho desenvolvido;
- j. **Sigilo:** visa preservar os órgãos, a atividade, seus integrantes, bem como as suas ações;



2.5 VALORES

Entende-se como valores as convicções positivas de conduta, cultuadas pela sociedade e pela instituição, e respeitadas pelos executores das atividades de inteligência para o controle externo:

- a. Lealdade à sociedade e ao Estado Brasileiro;
- b. Respeito irrestrito à Constituição Federal e ao sistema normativo vigente;
- c. Defesa da causa pública, em detrimento de interesses pessoais;
- d. Consciência de que a atividade de inteligência para o controle externo atende ao interesse público, sendo impessoal e apartidária;
- e. Conduta ética e moral, em busca da verdade real e da utilidade ao interesse público;
- f. Compromisso com os fins institucionais da Administração Pública.

2.6 RAMOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

- a. **Inteligência:** o ramo da inteligência caracteriza-se pela atividade permanente e especializada de coleta de dados, de produção e de difusão metódica de conhecimentos voltados para assessorar as autoridades competentes no processo decisório relativo a temas de interesse do controle externo, com o resguardo do sigilo quando necessário.
- b. **Contrainteligência:** é o ramo da atividade de inteligência que visa produzir conhecimentos para neutralizar ações adversas, bem como para proteger a própria atividade de inteligência e a instituição à qual pertence. Refere-se a ações especializadas destinadas a detectar, a identificar, a avaliar, a prevenir e a neutralizar ameaças, tanto internas quanto externas, e a salvaguardar



dados, informações e conhecimentos, além de proteger documentos, áreas e instalações, pessoal, material e meios de tecnologia da informação utilizados para realizar a atividade de inteligência de controle externo.

A contrainteligência é implementada por meio da adoção de medidas eminentemente preventivas e defensivas (ações, normas e procedimentos), considerando-se as vulnerabilidades e ameaças existentes. Ela pode subsidiar a política de segurança institucional dos tribunais, contribuindo para a proteção contínua contra possíveis ações adversas. Isso pode incluir propostas de melhorias nas ações de segurança ativa (procedimentos proativos e reativos), de segurança orgânica (procedimentos defensivos), cibernética e de segurança da informação e comunicações, além de ações de sensibilização para fomentar a cultura de proteção dos conhecimentos sensíveis e sigilosos.

2.7 NÍVEIS DE ASSESSORAMENTO

- a. **Político:** assessora no planejamento e no desenvolvimento, visando contribuir para a melhoria das políticas públicas e para o controle externo do gasto público;
- b. **Estratégico:** assessora o tomador de decisão no planejamento da implementação das estratégias para a evolução do controle externo;
- c. **Tático:** assessora o tomador de decisão no planejamento gerencial da execução das ações táticas de controle externo;
- d. **Operacional:** assessora o planejamento, o acompanhamento e a execução de ações operacionais do controle externo.



2.8 RECRUTAMENTO DOS PROFISSIONAIS QUE ATUARÃO NA INTELIGÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Constituem os elementos orgânicos das Unidades de Informações Estratégicas (UIEs), agências de inteligência dos tribunais de contas, os servidores recrutados administrativamente e devidamente capacitados para desempenhar as funções essenciais da produção do conhecimento e da obtenção de dados negados e/ou protegidos.

Em razão da complexidade e da importância de um fato ou de uma situação, objeto da produção do conhecimento, o chefe da UIE pode designar um encarregado de caso, que será o responsável por planejar, organizar, dirigir e coordenar a execução de uma missão.

Os agentes de inteligência dos tribunais de contas, em regra, terão seus nomes mantidos em sigilo, para garantir a segurança dos integrantes e assegurar a compartimentação das informações.



3.

PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

A atividade da inteligência dos TCs centra-se na produção e na salvaguarda de conhecimentos utilizados no assessoramento de uma tomada de decisão de interesse do controle externo.

A produção do conhecimento na atividade de inteligência para o controle externo requer a utilização de linguagem especializada entre os profissionais da área, e entre esses e os usuários de seus trabalhos, com o objetivo de padronizar os conceitos e os entendimentos sobre as matérias tratadas e as técnicas utilizadas.

Nesse processo, resta imprescindível a definição e a difusão dos conceitos a seguir enunciados, padronizando a forma mais adequada de sua utilização pelos profissionais da área de Inteligência do Controle Externo.



3.1 CONCEITOS BÁSICOS NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO:

- a. **Dado:** toda e qualquer representação de fato, situação, comunicação, notícias, documentos, extrato de documento, fotografia, gravação, relato, denúncia, dentre outros, ainda não submetida pelo profissional da inteligência dos tribunais de contas à metodologia de Produção de Conhecimento;
- b. **Produção de Conhecimento:** processo de transformação de dados e/ou de conhecimentos anteriores em conhecimentos avaliados, significativos, úteis, oportunos e seguros, de acordo com a metodologia própria e específica;
- c. **Conhecimento:** resultado (expresso por escrito ou oralmente) da utilização da Metodologia de Produção do Conhecimento pelo analista de inteligência dos tribunais de contas sobre dados e/ou conhecimentos anteriores.

Os conhecimentos produzidos por uma UIE podem decorrer das seguintes situações:

1. Conforme o Plano de Inteligência;
2. Em atendimento à solicitação de uma agência congênere;
3. Em atendimento à solicitação de uma autoridade competente;
4. Por iniciativa própria.

3.2 ESTADO DA MENTE PERANTE A VERDADE

A verdade, como oposto de erro, consiste na perfeita concordância do conteúdo do pensamento (sujeito) com o fato (objeto). Em relação à verdade, a mente humana pode encontrar-se em quatro diferentes estados: certeza, opinião, dúvida e ignorância.



- a. **Certeza:** consiste no acatamento integral, pela mente, da imagem por ela mesma formada, como correspondente a determinado fato e/ou situação;
- b. **Opinião:** é um estado no qual a mente se define por um objeto, considerando a possibilidade de um equívoco. Por isso, o valor do estado de opinião expressa-se por meio de indicadores de probabilidade;
- c. **Dúvida:** é o estado em que a mente encontra, metodicamente, em situação de equilíbrio, razões para aceitar e negar que a imagem, por ela mesma formada, esteja em conformidade com determinado objeto;
- d. **Ignorância:** é o estado em que a mente se encontra privada de qualquer imagem sobre uma realidade específica.

3.3 TRABALHOS INTELECTUAIS

O profissional de inteligência dos tribunais de contas pode desenvolver as seguintes operações intelectuais para conhecer determinado fato e/ou situação de interesse para o Controle: conhecer ideias; formular juízos; e elaborar raciocínios.

- a. **Ideia:** é a simples concepção na mente da imagem de determinado objeto e/ou realidade, sem ser possível adjetivá-lo;
- b. **Juízo:** é a operação pela qual a mente estabelece uma relação entre ideias; e
- c. **Raciocínio:** é a operação pela qual a mente, a partir de dois ou mais juízos conhecidos, alcança outro que deles decorre logicamente.

3.4 TEMPO

Na produção do conhecimento existe mais um fator que funciona como parâmetro: o tempo. Desse modo, são produzidos conhecimentos sobre fatos ou situações, passadas ou presentes, e sobre seus futuros desdobramentos.



3.5 TIPOS DE CONHECIMENTO

Os conhecimentos produzidos pelos profissionais de inteligência dos tribunais de contas podem ser influenciados pelos seguintes fatores:

- Os diferentes estados em que a mente humana pode situar-se em relação à verdade;
- Os diferentes graus de complexidade do trabalho intelectual necessário à produção do conhecimento;
- A necessidade de elaborar trabalhos não só sobre fatos e situações passadas e presentes, mas também focados no futuro.

São tipos de conhecimentos produzidos pelos profissionais de inteligência dos tribunais de contas:

- a. **Informe:** resulta de juízos produzidos pelo profissional de Inteligência para o Controle Externo, expressando sua certeza, opinião ou dúvida sobre a veracidade de fatos ou de situações ocorridos no passado ou presente, essenciais à atividade de produção de conhecimento;
- b. **Informação:** conhecimento resultante de raciocínios elaborados pelo profissional de inteligência para o controle externo, que expressa seu grau de certeza quanto à verdade sobre fatos e/ou situações ocorridos no passado ou no presente. A informação decorre da operação mais apurada da mente, ou seja, o raciocínio, extrapolando os limites da simples narração de fatos ou de situações conhecidas;
- c. **Apreciação:** resultante de raciocínios desenvolvidos pelo profissional da área de inteligência para o controle externo, expressando sua opinião sobre a verdade de um fato (passado ou presente). Embora tenha essencialmente como objeto fatos ou situações do presente e do passado, a apreciação admite a realização de projeções. No entanto, diferentemente do conhecimento estimativo, as projeções da apreciação resultam



apenas da percepção do profissional de inteligência para o controle externo sobre os desdobramentos dos fatos e/ou das situações analisados, e não da realização de estudos especiais, necessariamente auxiliados por métodos e técnicas prospectivas;

- d. **Estimativa:** resulta de raciocínios desenvolvidos pelo profissional da área de inteligência para o controle externo e expressa sua opinião sobre a evolução futura de um fato ou de uma situação. A produção de tal conhecimento requer tanto o pleno domínio da metodologia da atividade de inteligência quanto o domínio de técnicas prospectivas complementares a essa metodologia. Em síntese, a estimativa visa apresentar o possível cenário futuro decorrente dos fatos e/ou das situações identificados.

3.6 CICLO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

É um processo contínuo, que tem como objetivo atender à necessidade do usuário, sendo dividido em três etapas:

- a. **Orientação:** derivada de um plano de inteligência, de solicitação de uma agência congênere, de determinação da autoridade competente ou de iniciativa própria da UIE, destina-se a estabelecer qual conhecimento será produzido;
- b. **Produção:** é definida pela metodologia de Produção do Conhecimento, que determina o processo de produção e qual tipo de conhecimento será produzido;
- c. **Utilização:** é feita pelo usuário, podendo gerar novas necessidades de produção de novos conhecimentos, de realimentando e mantendo o ciclo em funcionamento.



3.7 METODOLOGIA DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

A Metodologia de Produção de Conhecimento (MPC) é definida como um processo formal e sistemático, no qual o conhecimento produzido é disponibilizado aos usuários, acompanhado de medidas de proteção adequadas.

O resultado dessas ações organizadas é o conhecimento de inteligência, que se materializa em documentos específicos, considerando as peculiaridades e as finalidades do uso pretendido.

Esse processo é contínuo e sequencial, composto por quatro fases principais: Planejamento, Reunião, Processamento e Formalização e Difusão. Embora essas etapas sigam uma lógica de desenvolvimento, elas não precisam ocorrer em ordem estritamente cronológica. Durante o processamento das necessidades de conhecimento já identificadas, novas demandas podem surgir, exigindo a reorientação e o ajuste das atividades em andamento.

3.7.1 Planejamento

Trata-se da fase do ciclo de produção do conhecimento em que são ordenadas todas as etapas do trabalho a ser desenvolvido, incluindo os objetivos almejados, os prazos e as prioridades a serem observados, bem como as técnicas a serem empregadas, desde as de menor até as de maior complexidade. Em síntese, essa fase se caracteriza pelo intenso planejamento das ações do operador da área de inteligência. São atividades associadas a essa fase:

- a. **Determinação do assunto da produção de conhecimento:** consiste na especificação do fato ou da situação objeto do conhecimento a ser produzido, devendo ser preciso, determinado e específico;
- b. **Delimitação da faixa de tempo considerada:** consiste na delimitação de marcos temporais, visando ao desenvolvimento do estudo de interesse (produção de conhecimento);



- c. **Determinação dos destinatários e/ou dos usuários do conhecimento:** tem por objetivo a identificação do destinatário (autoridade e/ou órgão congênere) que utilizará o conhecimento produzido;
- d. **Determinação da finalidade do conhecimento a ser produzido:** trata-se da identificação da possível utilidade e/ou finalidade do conhecimento a ser produzido, devendo-se ter como premissa a observância ao princípio da oportunidade;
- e. **Delimitação do prazo destinado à realização da produção de conhecimento:** quando não definido previamente ou quando a iniciativa da produção de conhecimento se originar da unidade de inteligência, deve-se observar o princípio da oportunidade, uma vez que a produção de conhecimento intempestiva não se mostra útil à tomada de decisão;
- f. **Determinação dos aspectos essenciais conhecidos acerca do assunto ou do tema a ser tratado na produção de conhecimento:** cabe ao profissional de inteligência listar e coletar todo o conhecimento já abstraído sobre o assunto em análise, podendo haver supressões ou ampliações de conhecimento durante a evolução dos estudos. Esse processo se subdivide em:
 - 1. *Aspectos essenciais conhecidos:* consiste em verificar, entre os aspectos essenciais já determinados, aqueles para os quais já se tenha alguma resposta, antes mesmo do início da atividade de coleta de dados, sendo necessária a segregação de respostas incompletas e completas, assim como das que expressam certeza e das que expressam mera opinião.
 - 2. *Aspectos a serem conhecidos:* consiste em verificar os aspectos essenciais, com os quais o profissional de inteligência deve obter novas respostas ou novos elementos de convicção para as respostas existentes.



- g. **Determinação das Medidas de Segurança:** estabelece medidas necessárias à proteção das ações, que compreende todo o processo de produção do conhecimento.
- h. **Determinação de Medidas Extraordinárias:** consiste na identificação de medidas que extrapolem os recursos normais da UIE para a produção de conhecimento.

3.7.2 Reunião de dados e/ou de conhecimentos

Trata-se da fase de reunião de dados e ou de conhecimentos, realizada de forma metódica e sistemática, com o objetivo de produzir o conhecimento desejado. São medidas de Reunião de Dados:

- Pesquisa;
- Consulta aos arquivos e aos bancos de dados do órgão;
- Solicitação aos órgãos congêneres;
- Acionamento do Elemento de Operações (Elo).

Essa fase se efetiva utilizando-se dos seguintes meios:

- a. **Ações de Inteligência:** são todos os procedimentos e as medidas realizadas por uma UIE para dispor dos dados necessários e suficientes para a produção do conhecimento. De um modo geral, são centrados em dois tipos de ações de Inteligência:
 - 1. *Ações de Coleta:* são todos os procedimentos realizados por uma AI, ostensiva ou sigilosamente, a fim de obter dados depositados em fontes disponíveis, sejam elas oriundas de indivíduos, de órgãos públicos ou privados. Podendo ser:
 - *Coleta Primária:* envolve o desenvolvimento de ações de Inteligência dos Tribunais de Contas (ITC) para obtenção de dados e/ou de conhecimentos disponíveis;
 - *Coleta Secundária:* envolve o desenvolvimento de ações de ITC, por meio de acesso autorizado, por se tratar de consulta a bancos de dados protegidos.



2. *Ações de Busca*: normalmente associadas a dados negados, a exemplo de documentos associados à participação em ações de busca e apreensão com parceiros, devidamente autorizadas por decisão judicial, justamente para poder ser utilizados de forma legalmente permitida.

- b. **Fontes de Dados utilizadas pela inteligência dos tribunais de contas**: são pessoas, organizações ou documentos que detenham dados. A atividade da ITC poderá utilizar de duas naturezas de fontes:
 1. *Fontes abertas*: aquelas cujos dados são de livre acesso.
 2. *Fontes Fechadas*: são aquelas cujos dados são protegidos ou negados. Entende-se por dado protegido aquele que requer um determinado credenciamento para acesso, enquanto o dado negado é aquele que necessita de uma operação de busca para ser acessado.

- c. **Meios de obtenção de dados**: existem basicamente dois meios de obtenção: o humano e o eletrônico:
 1. *Humano*: o centro da obtenção do dado é a pessoa natural.
 2. *Eletrônico*: o foco central é o uso de equipamentos eletrônicos ou de sistemas informatizados, inclusive aqueles conectados à rede mundial de computadores, para obtenção de dados. Pode ser classificado como inteligência de sinais, de imagens e de dados.
 - *Inteligência de Sinais*: responsável pela interceptação e pela análise de comunicações, de telecomunicações, de telemática, de radares, de telemetria, entre outros. É obtida por meio de uma rede de inteligência devidamente legalizada.
 - *Inteligência de Imagens*: envolve a obtenção e o processamento de imagens por meio de fotografias, de satélites, de sensores infravermelhos, entre outros.
 - *Inteligência de Dados*: refere-se à obtenção de dados por meio de dispositivos ou de sistemas de informática.



Além disso, envolve o processamento de grandes volumes de dados, cuja complexidade exige uma metodologia especializada.

3.7.3 Processamento dos dados coletados

Trata-se da fase em que, de fato, o conhecimento é produzido. Constitui-se na ação do intelecto do analista de inteligência ao percorrer quatro etapas – não necessariamente de forma cronológica –, a saber:

a. Avaliação

Trata-se de etapa na qual se determina a pertinência e o grau de credibilidade dos dados e/ou dos conhecimentos reunidos, selecionando-se aqueles que serão utilizados e que influenciarão decisivamente no conhecimento a ser produzido, bem como que expressarão o estado de certeza, de opinião ou de dúvida do analista de inteligência.

A avaliação dá-se por meio de técnica específica e atinente ao entendimento de como ocorre a comunicação do dado entre o emissor e/ou a fonte até o receptor. Desse processo, surgem os seguintes conceitos:

1. *Ponto de Interesse*: antes de submeter um dado ao processo de avaliação, uma das preocupações do profissional de ITC deve ser a definição do ponto de interesse. Isso significa determinar qual parte do conteúdo de um dado recebido é realmente relevante para o analista no desempenho de suas atividades em um caso específico. A importância de definir previamente o ponto de interesse relativo a um dado decorre de como isso auxiliará na identificação da fonte a ser avaliada, além de determinar o enfoque que o analista adotará ao utilizar essa informação para a elaboração de um conhecimento de inteligência.
2. *Pertinência*: é o momento em que o analista verifica se o dado e/ou o conhecimento reunido é coerente e compatível com o objeto do conhecimento a ser



produzido, comparando o teor do dado ou da informação obtidos com o que se pretendia obter, e determinando as frações de dado e/ou de conhecimentos significativos e essenciais, identificadas na fase do planejamento.

Destaca-se que as frações de dado e/ou de conhecimentos significativos e essenciais serão comparadas entre si, visando graduá-las em termos de credibilidade. O que não for pertinente deverá ser descartado.

3. *Técnica de avaliação de dados (TAD)*: a avaliação de um dado é realizada pela primeira instância da inteligência, que o recebe conduzida por um profissional qualificado. São requisitos de habilitação do especialista da Inteligência: domínio da TAD e competência funcional.

A TAD é adquirida por meio do conhecimento completo e do emprego sistemático das etapas para verificação da credibilidade e do resultado da avaliação.

- *Credibilidade*: é a fase em que o analista de inteligência deve verificar e estabelecer julgamentos relativos à fonte e ao conteúdo dos dados e/ou das informações selecionadas na fase anterior, se assim o foi.
- *No julgamento da fonte (pessoas, organização ou documento)*: busca-se seu grau de idoneidade, verificando-se os aspectos de autenticidade, de confiança e de competência;
- *Autenticidade*: é a fase em que se verifica se o dado e/ou o conhecimento realmente provém da fonte presumida (que originou o dado) ou de intermediários. Essa verificação deve ser realizada com base nas características e nos possíveis indícios que permitam identificar as fontes dos dados e/ou das informações.
- *Confiança*: é um atributo subjetivo, no qual se observam, na fonte, os seus antecedentes, seu comportamento social, suas colaborações anteriores, além de sua motivação ética ou profissional. Pode-se considerar também o grau de instrução, os valores, as convicções e a maturidade da fonte.



- *Competência*: é o atributo associado à característica de a fonte estar devidamente habilitada (técnica, intelectual e fisicamente) e se no momento a fonte detinha a localização adequada para obter aquele dado específico.

No julgamento do conteúdo são verificados os aspectos da coerência, da compatibilidade e da semelhança:

- *Coerência*: verifica-se se o dado apresenta contradições em seu conteúdo, no encadeamento lógico (cronologia) e na harmonia interna (sequência lógica).
- *Compatibilidade*: está associada ao grau de harmonia com que o dado se relaciona com outros dados já conhecidos, mostrando-se realmente factível; e
- *Semelhança*: está associada à possibilidade de verificação acerca da existência ou não de outro dado, oriundo de fonte diversa e que venha reforçar, por semelhança, os elementos do dado sob observação. Também pode ser empregado para definir a autenticidade da fonte.

4. *Resultado da Avaliação*: a credibilidade das frações que compõem o conhecimento será expressa, no momento da sua formalização, por meio de recursos de linguagem que transmitam o estado de certeza, de opinião ou de dúvida do profissional de Inteligência.

b. **Análise**

Etapa na qual o analista decompõe os dados e ou os conhecimentos reunidos em suas partes constitutivas, já devidamente avaliadas, examinando-as com o propósito de estabelecer sua importância em relação ao assunto sob análise.

c. **Integração**

Etapa em que o analista monta, de forma coerente, ordenada, lógica e cronológica, o conjunto de frações de conhecimento significativas, após as respectivas avaliações. O aproveitamento de uma fração significativa varia de acordo com o tipo de conhecimento que se pretende produzir, destacando-se



que sejam aproveitadas, prioritariamente, aquelas com grau máximo de credibilidade.

d. **Interpretação**

Trata-se de etapa na qual o analista de inteligência esclarece o significado final do assunto tratado. Após o processo de avaliação, de análise e de integração, busca-se estabelecer as relações de causa e efeito, apontar tendências e padrões, visando fazer previsões baseadas no raciocínio, quando possível, informando as situações impeditivas da formulação da interpretação.

3.7.4 Formalização e Difusão

É a fase em que o conhecimento produzido será formalizado em um documento de inteligência, difundido para os usuários e arquivado. Divide-se nas seguintes fases:

- a. **Formalização:** consiste em elaborar o próprio documento de inteligência, que expresse o conhecimento produzido;
- b. **Difusão:** consiste na divulgação do conhecimento produzido para o usuário que solicitou e/ou para quem tenha necessidade de conhecê-lo. Em atendimento ao princípio da oportunidade, admite-se a difusão informal, previamente à formalização.

Após a difusão, ocorre o arquivamento, que consiste no acondicionamento do documento de inteligência em local com condições especiais de segurança.

3.8 TÉCNICAS ACESSÓRIAS

São ferramentas acessórias de análise que utilizam metodologia própria e que podem auxiliar na produção do conhecimento. Dentre outras, pode-se citar a análise de vínculos e a análise de riscos.



- a. **Análise de Vínculos:** consiste em uma técnica especializada de importação, de depuração, de organização, de interpretação e de diagramação de dados, que permite ao usuário detectar padrões e relacionamentos existentes entre os elementos constitutivos do universo da análise.

- b. **Análise de Riscos:** é um conjunto de procedimentos que identifica, que quantifica e que analisa ameaças e vulnerabilidades aos ativos do controle externo, elaborado com a finalidade de apontar alternativas para mitigar e para controlar os riscos.

3.9 DOCUMENTOS DE INTELIGÊNCIA

A elaboração do documento de inteligência representa o ápice da atividade de inteligência para o controle externo, devendo possuir como atributos: a padronização de termos empregados; ter caráter sigiloso; fazer uso de redação simples e direta; apresentar fatos e ideias de forma ordenada; ser objetivo; ser devidamente classificado; e se destinar à circulação interna, entre as UIE, ou com agências de inteligência externas, visando transmitir ou solicitar conhecimentos.

- a. **Documentos externos**

- 1. *Relatório de Inteligência (Relint)*

- É o documento externo, padronizado, no qual o profissional de inteligência transmite conhecimentos para usuários ou para outras UIEs, dentro ou fora do sistema dos tribunais de contas. O tipo de conhecimento transmitido deverá estar explícito na forma da redação – informes, informações, apreciações e estimativas.



2. *Pedido de Busca (PB)*

É o documento externo, padronizado, utilizado para solicitação de dados e/ou de conhecimentos entre as UIEs, dentro ou fora do sistema de ITC.

3. *Relatório Técnico (RT)*

Relatório técnico é o documento externo padronizado, passível de classificação, que transmite, de forma excepcional, análises técnicas e de dados, destinadas a subsidiar seu destinatário, inclusive, na produção de provas.

4. *Comunicado*

Utilizado para difundir, excepcionalmente, frações significativas não completamente processadas (dados), quando assim o exigir o princípio da oportunidade. Deve ser elaborado quando um dado, submetido ao julgamento, não puder ter sua credibilidade aferida em grau de certeza ou de opinião em tempo hábil. Pode também ser utilizado para a comunicação de assuntos de interesse das UIEs.

5. *Sumário*

É o documento externo, padronizado, que apresenta uma coletânea rotineira e periódica de fatos e de situações ocorridas de interesse para o controle externo exercido pelos tribunais de contas.

b. **Documentos internos**

São documentos de circulação interna, relacionados à atuação, à solicitação de dados, à resposta ou à transmissão interna de dados ou de conhecimentos no âmbito de cada UIE, de acordo com seu objetivo, finalidade e estrutura.

1. *Relatório Interno (RI)*

É o documento interno, padronizado, produzido pelo profissional de inteligência, por iniciativa própria,



utilizado para comunicar, no âmbito da UIE, dados sobre determinado fato ou situação, que podem servir de insumos para a produção de conhecimento.

2. *Ordem de Busca (OB)*

É o documento interno, padronizado, utilizado para solicitação de dados no âmbito da UIE.

3. *Relatório de Busca (RB)*

É o documento interno, padronizado, utilizado para responder uma Ordem de Busca.

Obs.: outros tipos de documentos poderão ser criados, a fim de atender as necessidades específicas de cada UIE.

c. **Requisitos dos Documentos de Inteligência**

A padronização dos documentos é extremamente necessária para que seja possível obter unidade de entendimento e uniformidade de procedimentos entre os órgãos que integram o sistema de inteligência. Os documentos conterão obrigatoriamente os seguintes itens mínimos de identificação e controle:

- Brasão do respectivo tribunal de contas;
- Designação e timbre da UIE produtora e sua subordinação, se houver;
- Grau de sigilo;
- Designação do tipo do documento;
- Numeração sequencial por ano e data de expedição do documento;
- Cabeçalho contendo: data, assunto, origem (quem produziu originalmente o documento), difusão (destinatário do documento), difusões anteriores (para quem foi mandado o documento anteriormente), referência (documentos pertinentes difundidos anteriormente entre as UIEs), anexo (documentos que contribuam para o entendimento do assunto);
- Texto;



- Numeração das páginas (no canto superior direito, número sequencial seguido do total de páginas do documento, separado por barra);
- Autenticação (no canto superior direito, abaixo da numeração e em todas as páginas do documento, inclusive nos anexos);
- Recomendação legal sobre preservação do sigilo, aposta no rodapé do documento.



4.

ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

A fim de obter mais eficiência e efetividade no cumprimento de suas missões institucionais, os tribunais devem atuar de forma articulada, em rede, por meio de sistema integrado, que possibilite um fluxo contínuo e permanente de dados e de conhecimentos no âmbito de suas unidades, os quais, a partir da metodologia própria da atividade de inteligência de controle externo, serão transformados em conhecimentos úteis para subsidiar o processo decisório, nos níveis estratégico, tático e operacional.

Nesse contexto, é importante salientar que a Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo – Rede InfoContas – constitui o meio que os tribunais de contas dispõem para viabilizar o intercâmbio de dados, de conhecimentos, de técnicas e de procedimentos inerentes à atividade de inteligência de controle externo, com o objetivo de proporcionar o aumento da eficiência das ações de controle.



4.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A Rede InfoContas, constituída como espaço colegiado e permanente no âmbito dos tribunais de contas brasileiros, é formada pelo conjunto harmônico e integrado de UIEs, instituídas e implantadas em cada Tribunal participe da Rede, com vistas à cooperação técnica e ao intercâmbio de dados e de conhecimentos, no interesse das atividades de inteligência de controle externo.

As UIEs, independentemente de sua denominação, são unidades organizacionais dos tribunais de contas brasileiros, às quais compete adotar métodos, técnicas, procedimentos e formalidades inerentes à atividade de inteligência de controle externo. Têm a atribuição de exercer a atividade especializada de produzir informações e conhecimentos que permitam às autoridades competentes, nos níveis estratégico, tático e operacional, adotar decisões que resultem em aumento de eficiência das ações de controle externo e realizar ações que exijam a utilização de métodos e de técnicas de investigação de ilícitos administrativos, conforme os princípios, os métodos e as técnicas previstos na presente doutrina.

4.2 ATUAÇÃO EM REDE

A atuação integrada, por meio de rede, pressupõe o compartilhamento de conhecimentos produzidos a partir do ciclo da atividade de inteligência, os quais serão utilizados para subsidiar a atuação em parceria com outros órgãos de investigação e de controle, em razão da convergência de interesses, preservada a integralidade de suas competências e o respeito à autonomia das suas funções e atribuições, tendo como objetivos principais:

1. Fortalecer, ampliar e aprimorar a articulação institucional;
2. Integrar as atividades de inteligência de controle externo em âmbito nacional;



3. Permitir o intercâmbio de dados, de conhecimentos e de documentos entre unidades de informações estratégicas dos tribunais de contas, com a segurança necessária para a sua utilização;
4. Permitir o intercâmbio de dados, de conhecimentos e de documentos a pedido ou por iniciativa do partícipe que, em seus processos de trabalho, detectar riscos de ocorrência de ilícitos cuja competência de apuração seja de outro partícipe e que não possam ser encaminhados para fins de utilização como provas em processos de suas áreas finalísticas;
5. Realizar trabalhos conjuntos de produção de conhecimentos ou operações conjuntas de investigação;
6. Compartilhar e desenvolver, em conjunto, metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas da atividade de inteligência; e
7. Realizar medidas de segurança interna que visem à prevenção, à detecção, à obstrução e à neutralização de ações adversas de qualquer natureza que ameacem a tramitação, a segurança e a salvaguarda dos dados e dos conhecimentos, das pessoas, dos materiais e das áreas e das instalações de interesse das UIEs ou os objetivos da Rede.

5. BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Informação e Documentação – Relatório técnico e/ou científico apresentação:** NBR 10719. Rio de Janeiro, 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (Infocontas). **Acordo de Cooperação.** Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.793**, de 29 de de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, 2016.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência – Fundamentos Doutrinários.** Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Inteligência de Defesa MD52-N-01.** Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Fundamentos – EB20-MF-10.107.** Inteligência Militar Terrestre. Brasília, 2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.** Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Levantamento.** Brasília, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de documentos técnicos de controle externo. **Portaria Segecex nº 28**, de 7 de dezembro de 2010. Brasília, 2010.



InfoContas

Rede Nacional de Informações
Estratégicas para o Controle Externo

<http://infocontas.atricon.org.br/>



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

<https://atricon.org.br/>