



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, e o **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 01.421.697/0001-37, com sede no SCLN 304, Bloco A, Sobreloja, Brasília-DF, CEP 70.736-510, psb@psbnacional.org.br, vêm, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de medida cautelar)**

em face do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99, que dispõe sobre o compartilhamento de dados dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência, conforme fatos e fundamentos jurídicos expostos a seguir.



I. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

A Lei nº 9.883/99 dispõe que:

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - **ABIN**, órgão da Presidência da República, que, na posição de **órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei.**

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Parágrafo único. **Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.**

Vê-se, portanto, que a Abin ocupa a posição central no Sistema Brasileiro de Inteligência, com as funções precípuas de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País. E, para tanto, a Abin tem uma espécie de poder requisitório de informações perante os demais órgãos componentes do Sistema, para os pretensos fins relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.



Referida Lei, embora tenha criado o Sistema Brasileiro de Inteligência, não detalha quais órgãos compõem a estrutura. Com efeito, tal incumbência coube ao Decreto nº 4.376/02, que assim dispõe:

Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, por meio de sua Secretaria-Executiva;

II - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;

III - Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central do Sistema;

IV - Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça;

V - Ministério da Defesa, por meio da Subchefia de Inteligência de Defesa, da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, do Centro de Inteligência da Aeronáutica e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia;

VI - Ministério das Relações Exteriores, por meio da Secretaria-Geral de Relações Exteriores e da Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte;

VII - Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Secretaria de Previdência, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil;

VIII - Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria-Executiva;

IX - Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

XI - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio de sua Secretaria-Executiva;

XII - Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria-Executiva e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XIII - Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil;

XIV - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de sua Secretaria-Executiva;

XV - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio de sua Secretaria-Executiva;

XVII - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio de sua Secretaria-Executiva, da Secretaria Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de



Transportes Terrestres, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;
XVIII - Ministério de Minas e Energia, por meio da Secretaria-Executiva;
XIX - Advocacia-Geral da União; e
XX - Ministério da Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e do Departamento Penitenciário Nacional.
Parágrafo único. Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

Como se vê, portanto, o Sistema Brasileiro de Inteligência é formado por um conjunto de órgãos executivos bastante diversificado, sendo que a Abin, nos termos da Lei, tem um poder requisitório de informações e dados de todos os demais integrantes do Sistema, desde que atendidos os termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial.

Essas condicionantes são elencadas no próprio Decreto nº 4.376/02, sendo que uma das principais é justamente a aprovação, pelo colegiado do Conselho Consultivo do Sistema “normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos que constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência, inclusive no que respeita à segurança da informação” (art. 7º, II, do Decreto nº 4.376/02). Isso se depreende dos decretos regulamentadores da Abin. Veja-se o histórico normativo (o posterior sempre revogou o anterior):

DECRETO Nº 3.493, DE 29 DE MAIO DE 2000

[Nada versava sobre o poder requisitório da Abin, de modo que, por decorrência, a aplicação do texto legal era direta e imediata]

DECRETO Nº 4.693, DE 8 DE MAIO DE 2003

Art. 1º, § 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.



DECRETO Nº 5.609, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2005

Art. 1º, § 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão a ABIN, nos termos e condições do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, e demais dispositivos legais pertinentes, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

DECRETO Nº 6.408, DE 24 DE MARÇO DE 2008

Art. 1º, § 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições previstas no Decreto no 4.376, de 13 de setembro de 2002, e demais dispositivos legais pertinentes, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

DECRETO Nº 8.905, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2016

Art. 1º, § 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, **nos termos e nas condições** previstos no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, e nos demais dispositivos legais pertinentes, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa das instituições e dos interesses nacionais, **sempre que solicitados**.

DECRETO Nº 10.445, DE 30 DE JULHO DE 2020

Art. 1º, § 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência **fornecerão** à Abin, **sempre que solicitados, nos termos** do disposto no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, e na legislação correlata, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa das instituições e dos interesses nacionais.

Da comparação histórica, é perceptível que houve, recentemente, um paulatino aumento do poder requisitório de informações pela Abin, à revelia de todos os direitos fundamentais mínimos do cidadão: privacidade, intimidade, sigilo protegido pela cláusula de reserva de jurisdição, dentre outros.

Com efeito, fala-se aqui de dois pontos: (i) desde 2016, a requisição de informações parece ser efetivamente vinculante, na medida em que se passou a usar a expressão “**sempre que solicitados**”; e (ii) no recentíssimo Decreto de 2020, a requisição de informações passou a ser ainda mais sensível, visto que revogou a expressão “**nas condições do Decreto nº 4.376**”, ou seja, eliminaram-se todas as condicionantes ali previstas, à revelia dos direitos mínimos já consagrados para



cada indivíduo. Doravante, portanto, não será sequer necessário se atentar às normas e aos procedimentos instituídos de modo colegiado pelo Conselho Consultivo do Sistema, bastando uma *canetada* do presidente da Abin, sem controle *ex ante* ou *ex post*, para que as informações variadas e sigilosas cheguem a seu conhecimento.

Em última análise, dada a capilaridade do Sistema Brasileiro de Inteligência, isso pode significar que a Abin tem poder de requisitar dados de investigações sigilosas, sigilo fiscal, relatórios do COAF, dados de sigilo telefônico, dentre tantas outras informações absolutamente sensíveis e sigilosas, inclusive gravadas pela proteção da reserva de jurisdição.

É dentro desse panorama que se insere a presente ação, que busca reduzir o potencial alcance do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99, com a finalidade de esclarecer que, mesmo que possa haver compartilhamento de informações dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência, as solicitações / requisições devem ser devidamente justificadas sob a ótica da proporcionalidade, sem que se vulnerem os direitos fundamentais mais básicos de todo cidadão. É, com a devida vênia, clara a potencialidade de lesão direta à Constituição a partir do arcabouço normativo ora criado.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

As arguentes são partidos políticos com representação no Congresso Nacional. A bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Fabiano Contarato (REDE-ES) e Flávio Arns (REDE-PR). A bancada do Partido Socialista brasileiro, da mesma forma, pode ser conferida no documento anexado à presente petição inicial.



Desse modo, na forma do artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, são partes legítimas para propor a presente ação.

Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática¹.

III. DO CABIMENTO DA ADI

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal², e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. No caso em apreço, estamos diante da análise de norma legal federal, que dispõe sobre os critérios para compartilhamento de dados entre os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência e a Abin (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.883/99).

A rigor, é evidente que deve, sim, haver compartilhamento de dados no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência. Afinal, não se pode cogitar de uma Inteligência Nacional compartimentada, segmentada e sem comunicação. Contudo, isso não significa que o compartilhamento de informações deve se dar de modo automático - via requisição, sem observância da devida motivação (art. 93, IX, por analogia) razoável (art. 5º, LXXVIII) - e em dissonância dos direitos fundamentais mínimos, como o sigilo protegido por reserva de jurisdição (das comunicações: art. 5º, XII; de dados bancários e fiscais; de investigações criminais em curso), a intimidade e vida privada (art. 5º, X) e tantas outras

¹ É o que se extrai, dentre tantos outros precedentes, da ADI 1096 MC, Relator(a):Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995.

² Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;



balizas constitucionais. E aqui, com a devida vênia, não haveria sequer que se falar em transferência de sigilo para a Abin, na medida em que tais informações não se coadunam com as atividades de inteligência estatal corriqueiras.

Não há dúvida, portanto, de que o ato questionado se qualifica como “lei federal”, apta a ser impugnada por Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo fito é apenas salientar o óbvio: embora possa haver compartilhamento de dados de Inteligência, há balizas constitucionais para tanto.

Se porventura for considerada incabível a presente ADI para o questionamento do conteúdo que aqui se propõe, mas admissível a ADPF, em vista do princípio da fungibilidade, requer, desde já, o seu conhecimento e processamento como tal.

IV. DO MÉRITO

A Constituição de 1988 traz, logo no preâmbulo e no artigo 1º, que vivemos em um Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma guinada legal contra o sombrio passado brasileiro de perseguir cidadãos que apenas discordavam da posição política do governante de momento.

Talvez o maior exemplo da estruturação de um aparato estatal de investigação e repressão seja o extinto Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, e extinto em 1990, com o objetivo de supervisionar e coordenar as atividades de informações e contrainformações no Brasil e exterior. Sob o manto da necessária atividade de inteligência estatal, foram cometidas diversas atrocidades, muito bem reveladas pela Comissão Nacional da Verdade, criada pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.



Pois bem, a atividade de inteligência foi reformulada em 1999, com a criação da atual Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que é “órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País” (art. 3º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999).

A própria Lei nº 9.883, de 1999, traz no parágrafo único do artigo 3º que “as atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

Apesar da disposição legal, o que vemos atualmente é uma progressiva atuação dos serviços de inteligência, tanto fora quanto dentro da Abin com discutível teor e procedimento. Quatro fatos podem ser citados, mostrando a evolução do tema no atual governo.

Com efeito, fala-se aqui, em primeiro lugar, da deputada federal Joice Hasselmann, que afirmou, em 4 de dezembro de 2019, durante depoimento à CPMI das Fake News, que o ex-Ministro Gustavo Bebianno teria lhe informado que o vereador Carlos Bolsonaro teria tentado montar uma “Abin paralela” no Palácio do Planalto, o que seria uma espécie de serviço de informação próprio, fora do Sistema Brasileiro de Inteligência. O fato foi confirmado posteriormente pelo próprio Gustavo Bebianno em entrevista ao Roda Viva em 3 de março de 2020.

Em segundo lugar, na reunião ministerial de 22 de abril, divulgada em 22 de maio por decisão do Ministro Celso de Mello, fica evidente o descontentamento do Sr. Presidente da República com a falta de informações de que dispõe, alegando que apenas o seu serviço particular de informações “funciona”.



Em terceiro lugar, tem-se a recente divulgação de produção de dossiê contra cidadãos e servidores contrários às ideias do Presidente - por supostamente terem ideais contrários ao fascismo -, pela reformulada Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em quarto lugar, a recente publicação do Decreto nº 10.445, de 30 de julho de 2020, com a nova estrutura regimental da Abin, na qual, entre outros pontos, aumentou o quadro de servidores comissionados da Agência, permitiu o treinamento de inteligência para servidores não concursados - inclusive de fora da Agência - e deixou de restringir as hipóteses de requisição de informações no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência pela Agência.

Em que pese o entendimento pela obviedade de que a atividade de inteligência deva respeitar as garantias constitucionais mínimas ao cidadão, bem como não ser utilizada com fins político-eleitorais, a aplicação prática mostra-se descolada, por vezes, desta obviedade constitucional.

O próprio Governo Federal, por atos direta ou indiretamente imputados ao Presidente Jair Bolsonaro, tem demonstrado isso de forma cabal. Citamos aqui, por exemplo, a tentativa de reeditar trecho de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional, a tentativa de restringir a lei de acesso à informação durante a pandemia da covid-19 por medida provisória e a recente “retificação” de veto já publicado, operando verdadeiro veto a texto de lei já promulgada, sancionada e publicada.

São muitos os exemplos dos abusos - por vezes até não cogitáveis, na medida em que claramente contrários ao texto constitucional - cometidos por este governo, que parece querer testar diuturnamente os limites impostos pelos demais Poderes, bem como a própria maturidade do nosso Estado Democrático de Direito e suas instituições republicanas.



Nesse sentido, é imperioso ressaltar que, dado o contexto do atual direcionamento estatal, não é de se desprezar a possibilidade de desvirtuamento da finalidade da Abin. Alguns antigos apoiadores do governo até mesmo já falaram na pretensa criação de um órgão paralelo de inteligência, o que certamente vai de encontro ao ordenamento jurídico constitucional.

Em verdade, e como já se disse, certamente é uma ânsia de todos os governantes ligeiramente autoritários de plantão ter uma estrutura extremamente capacitada à sua disposição, sob o manto de um *serviço secreto*. Não há transparência sobre o que se faz, sobre quem faz e sobre quais os alvos das supostas investigações. É claro que o Serviço de Inteligência é salutar dentro de um Estado - para a manutenção da segurança e estabilidade nacional -, contudo, é também um prato cheio para ser desvirtuado e para facilitar ímpetos escusos de quem está em seu comando.

Não se deve perder de vista, nesse contexto, que o atual Diretor-Geral da Abin tem ligação próxima, quase umbilical, à família ora mandatária, já tendo sido inclusive nomeado para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal, o que foi barrado pelo Ministro Alexandre de Moraes dado o nítido desvio de finalidade.

A esse respeito, parece especialmente ilustrativa a lição de Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, na obra “Ilícitos Atípicos”. Dizem os autores, a propósito dessa categoria: “Os ilícitos atípicos são ações que, *prima facie*, estão permitidas por uma regra, mas que, uma vez consideradas todas as circunstâncias, devem considerar-se proibidas”. (ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Rui. Ilícitos Atípicos. 2ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 12).

E por que devem ser consideradas proibidas? Porque, a despeito de sua aparência de legalidade, porque, a despeito de estarem, à primeira vista, em conformidade com uma regra, destoam da razão que a justifica, escapam ao princípio e ao interesse que lhe é subjacente. Trata-se simplesmente de garantir



coerência valorativa ou justificativa ao sistema jurídico e de apartar, com clareza, discricionariedade de arbitrariedade.

O mesmo raciocínio abarca os três institutos bem conhecidos da nossa doutrina: abuso de direito, fraude à lei e desvio de finalidade/poder. Todos são ilícitos atípicos e têm em comum os seguintes elementos: 1) a existência de ação que, *prima facie*, estaria em conformidade com uma regra jurídica; 2) a produção de um resultado danoso como consequência, intencional ou não, da ação; 3) o caráter injustificado do resultado danoso, à luz dos princípios jurídicos aplicáveis ao caso e 4) o estabelecimento de uma segunda regra que limita o alcance da primeira para qualificar como proibidos os comportamentos que antes se apresentavam travestidos de legalidade.

Especificamente nos casos de desvio de finalidade, o que se tem é a adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com uma certa regra que confere poder à autoridade (regra de competência), mas que, ao fim, conduz a resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento e, por isso, é tida como ilícita.

Nos termos da própria jurisprudência do Eg. STF, o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.

Nas brilhantes palavras de Hely Lopes Meirelles, “o desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a



subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava”.

Por sua vez, Odete Medauar conceitua desvio de finalidade, chamando-o também de defeito de fim e desvio de poder, da seguinte forma: “O defeito de fim, denominado desvio de poder ou desvio de finalidade, verifica-se quando o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Dessa forma, vê-se que a legalidade do ato normativo ou administrativo não é composta exclusivamente de fatores externos ao ato relacionados com a competência, a forma ou o objeto. A legalidade se interioriza nos motivos e, sobretudo, nos fins prescritos à autoridade administrativa. O requisito da finalidade é a disciplina principal do ato em relação ao interesse público. A Administração não pode agir, imprecisamente, segundo a veleidade ou o capricho do agente público. A Administração deve sempre visar a um objetivo prefixado na sua competência própria.

A finalidade vincula permanentemente a conduta administrativa e se a lei permite discricionariedade no tocante à escolha dos motivos ou à determinação do objeto, o mesmo não ocorre em relação ao fim, pois a atribuição de um órgão administrativo pressupõe uma destinação explícita ou implícita na regra de competência.

A imposição legal de um fim previamente consagrado representa um limite ao poder discricionário, à capacidade de opção do administrador. A inobservância da finalidade pressuposta do ato vicia-o irremediavelmente, eliminando qualquer efeito jurídico, exceto, subsidiariamente, o de responsabilizar o Estado e o Servidor. Desta forma, não é possível ilidir o fim legal do ato substituindo-o por outro fim público ou



privado. Não é a qualidade do fim, mas a sua natureza legal que legitima a prática administrativa.

Ora, se o Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.883/99), como se cogitar de uma potencial ação da Abin que justamente colocará em xeque alguns dos direitos fundamentais mínimos de todos os cidadãos?

Se o Presidente da República deseja que a Abin tenha poder requisitório de informações ainda mais amplo do que o atual - e à revelia das normas constitucionais -, é evidente que, dado o contexto fático, sua intenção não é a de melhor prover a Inteligência brasileira, mas de dar mais dados à sua linha investigativa paralela, provavelmente colocando sob a *mira do laser* estatal - e paraestatal, dado o suposto esquema estruturado de geração de *fake news* contra quem pensa diferente - todos os possíveis adversários político-ideológicos. Não se trata de uma guinada com vistas a beneficiar a sociedade, mas tão somente o governante de plantão.

Em uma leitura mais restritiva, admite-se a conjugação da finalidade legal da competência com outro qualquer fim, de ordem pública ou privada. Isso não invalida o ato. Assim, além de atender à finalidade legal, a autoridade administrativa pode atender com o mesmo ato a quaisquer outros fins públicos ou privados. Não basta, portanto, provar a existência de uma finalidade alheia à previsão da lei: é necessário expor, meridianamente, a ausência do interesse público específico em virtude do qual foi conferida à autoridade administrativa a finalidade discricionária.

Nota-se, portanto, que a prova da existência de uma finalidade alheia à previsão da lei, por si, não é fundamento para invalidar-se o ato administrativo por



desvio de finalidade, mas, pelo contrário, exige-se a demonstração de ausência total do interesse público específico em virtude do qual foi conferida à autoridade administrativa a competência discricionária.

Aplicando essas noções ao caso em tela, tem-se que o Presidente da República praticou e praticará conduta que, *a priori*, estaria em conformidade com a atribuição que lhe conferem a lei e a Constituição - regulamentar o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em vigor: ao que consta, dado o contexto fático amplíssimo, tenta aparelhar ainda mais a Abin, provavelmente com a intenção de dar vazão à sua tentativa de produzir uma verdadeira *metainformação* de Inteligência, unicamente destinada a suas pretensões particulares, e não a assuntos de interesse nacional.

Não importam os motivos subjetivos de quem pratica o ato ilícito. O vício, o ilícito, tem natureza objetiva. A bem dizer, a comprovação dos motivos subjetivos que impeliram a mandatária à prática, no caso em tela, configura elemento a mais a indicar a presença do vício em questão, isto é, do desvio de finalidade. O que se tem, em verdade, é que os dados objetivos são suficientes para que se acenda o sinal amarelo nos Poderes Constituídos, para que não se permita o aparelhamento estatal, em nítido ímpeto patrimonialista do Sr. Presidente, que confunde interesses privados com aqueles públicos.

Tais fundamentos são suficientes para que se conclua pela patente inconstitucionalidade da possível interpretação / aplicação do dispositivo normativo ora impugnado no sentido de vulnerar os direitos e garantias fundamentais mínimos de todos os cidadãos, o que serve para justificar a pronta atuação dessa Eg. Corte Suprema, para se criarem balizas mínimas ao compartilhamento de dados de Inteligência.

E, como efeito desse aparente desvio de finalidade na possível interpretação amplíssima dada pelo governante de plantão ao texto legal de instituição do Sistema



Brasileiro de Inteligência - aumentando sobremaneira os poderes de requisição de informações -, são claras as possíveis violações a direitos fundamentais mínimos.

Com efeito, fala-se aqui da **devida motivação das solicitações de compartilhamento de dados (art. 93, IX, por analogia) razoável (art. 5º, LXXVIII) - e em dissonância dos direitos fundamentais mínimos, como o sigilo protegido por reserva de jurisdição (das comunicações: art. 5º, XII; de dados bancários e fiscais; de investigações criminais em curso), a intimidade e vida privada (art. 5º, X) e tantas outras balizas constitucionais.** E aqui, com a devida vênia, não haveria sequer que se falar em transferência de sigilo para a Abin, na medida em que tais informações não se coadunam com as atividades de inteligência estatal corriqueiras, ou seja, não haveria porquê para uma Agência de Inteligência ter acesso a informações fiscais e bancárias ordinárias, na medida em que isso é instrumento típico de polícia judiciária, e não de serviços de informações.

Detalhando-se o ponto, é sabido que qualquer ato, judicial ou administrativo, deve vir acompanhado da respectiva motivação ou fundamentação. No cenário ora descrito, é de se ver que, com o Decreto nº 10.445/2020, o Sr. Presidente da República tenta alavancar as solicitações da Abin a uma espécie de requisição irrecusável e imune a quaisquer críticas, na medida em que não se precisarão mais respeitar as condições previstas no Decreto nº 4.376/2002, além de as informações serem fornecidas sempre que solicitadas.

Ou seja, independentemente de quão boa for a razão para ter acesso a determinados dados, a Agência conseguirá sempre seu intento, sem nada justificar. Não haverá rastro para eventual controle externo ou interno ex post. Com a devida vênia, se não é dado sequer às autoridades judiciárias desta Egrégia Corte decidir sem a devida fundamentação - sobretudo quando se trata de acesso a dados sigilosos e sensíveis -, quanto mais a agentes públicos vinculados ao Poder Executivo que atuam *secretamente*, longe de um escrutínio apertado da mídia, de outras autoridades e poderes.



Nesse mesmo sentido, é sabido que o princípio da proporcionalidade (aqui entendido como uma leitura ampliada do princípio da razoabilidade insculpido no art. 5º, LXXVIII, da Constituição) emana seus conceitos para que, sempre que houver um conflito aparente de direitos fundamentais, seja dada prevalência àquela situação concreta que menos vulnere o arcabouço normativo de modo amplo. A proporcionalidade é encarada sob um tripé: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. No presente caso, nenhum dos sustentáculos do tripé parece subsistir.

Com efeito, é de se questionar se a potencial lesão à privacidade (sigilo) dos cidadãos é mesmo necessária para o bom atingimento das finalidades legais do Sistema de Inteligência. Ao que parece, não é o caso. E, nesse ponto, o próprio legislador originário ponderou a questão *ex ante*, ao gravar determinados níveis de sigilo sob o manto protetor da reserva de jurisdição, ou seja, apenas autoridades judiciais poderiam proceder ao levantamento da proteção àqueles dados.

Ocorre que, no presente caso, como o Sistema Brasileiro de Inteligência é composto por diversos órgãos, das mais variadas competências, é bastante provável que muitos desses órgãos tenham informações sigilosas sobre diversos cidadãos. Em uma leitura possível - que se pretende ora expurgar do ordenamento jurídico -, isso seria suficiente para justificar o ímpeto da Abin de buscar acesso a um sem-número de dados e informações absolutamente sensíveis, privadas e pessoais, sem um necessário escrutínio de avaliação.

Por sua vez, a medida de porventura levantar indevidamente sigilos constitucionalmente estabelecidos também não é adequada às finalidades institucionais do Sistema de Inteligência. Como pode um compartilhamento irrestrito de dados sobre diversos cidadãos servir para “assuntos de interesse nacional”? Ao que consta, em verdade, esse tipo de compartilhamento e devassa massivos a sigilos constituídos serve apenas para aparelhar o Estado com informações



sensíveis sobre quem não for bem querido pelo governante de plantão. Aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei - no caso, a interpretação inconstitucional e desviada da lei.

Por fim, a também não parece haver proporcionalidade, em estrito sentido, na interpretação amplíssima ora possível por parte do governo. Com efeito, sabe-se que o último tripé é o efetivo fiel da balança para aqueles casos que, de uma ou outra forma, passaram nos dois primeiros critérios do teste da proporcionalidade, na medida em que busca emanar seus conceitos para que se tome aquela decisão que traga mais benefícios do que malefícios, em uma lógica quase de *otimização*.

No presente caso, é evidente que a solução ótima é manter a Abin longe dos dados gravados constitucionalmente com sigilo, sobretudo porque tais dados já são acessíveis às autoridades competentes - judiciárias, acusatórias e policiais. Não há motivos para conceder acesso amplo ao Sistema de Inteligência, já que tais dados em nada contribuirão para o funcionamento da Agência. Afinal, o que faria a Abin com algum relatório fiscal de um cidadão? Certamente, isso não interessa ao órgão, sob o seu viés institucional; contudo, como se viu, pode, infelizmente, interessar muito a quem está no comando do órgão. Situação bastante semelhante vem sendo discutida por essa Eg. Corte acerca do possível acesso, pela PGR, aos dados sigilosos levantados pela Operação Lava Jato.

Dito tudo isso, **é forçoso que essa Eg. Corte atue, no sentido de frear potenciais ímpetus autoritários e policiaescos do Sr. Presidente da República. E, no presente cenário, a volição é bastante sofisticada, travestida de uma sutil modificação na regulamentação da Lei do Sistema Brasileiro de Inteligência. Os efeitos dessa aparente modificação sutil podem, com a devida vênia, ser catastróficos aos direitos fundamentais mínimos estabelecidos na Constituição Federal.**

Um prejuízo a todos os cidadãos brasileiros a troco de anseios patrimonialistas de aparelhamento das estruturas estatais, aptos a gerarem perseguições massivas de opositores, pura e simplesmente por serem



opositores. Afinal, nas palavras do Ministro Marco Aurélio: “Compartilhamento é sempre específico. Fora isso é devassa”³.

V. DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão da cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999. É o que se passa a sucintamente demonstrar.

Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que a interpretação potencialmente dada ao parágrafo único do artigo 4º pelo Decreto nº 10.445, de 30 de julho de 2020, violou / violaria diversas normas caras da Constituição.

O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se na iminência da entrada em vigor do Decreto nº 10.445, de 2020, no próximo dia 17 do mês corrente, que, como já se viu, amplia exacerbadamente os poderes da Abin na requisição de informações dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência, à revelia das normas constitucionais.

O Decreto, como já se viu, apresenta inovação normativa relevante, ao retirar mais condicionantes outrora impostas ao poder requisitório da Abin. Esse fato, contudo, não deve ser visto de modo isolado, sendo necessário colocar em contexto pelo menos algumas situações que evidenciaram o ímpeto do Sr. Presidente da República de um suposto aparelhamento da Abin, em nítido desvio de finalidade do órgão.

Com efeito, fala-se aqui, em primeiro lugar, da deputada federal Joice Hasselmann, que afirmou, em 4 de dezembro de 2019, durante depoimento à CPMI

³ O ANTAGONISTA. Marco Aurélio: “Compartilhamento é sempre específico. Fora isso é devassa”. Disponível em: <https://www.oantagonista.com/brasil/marco-aurelio-compartilhamento-e-sempre-especifico-fora-isso-e-devassa/?desk>. Acesso em 04/08/2020.



das Fake News, que o ex-Ministro Gustavo Bebianno teria lhe informado que o vereador Carlos Bolsonaro teria tentado montar uma “Abin paralela” no Palácio do Planalto. O fato foi confirmado posteriormente pelo próprio Gustavo Bebianno em entrevista ao Roda Viva em 3 de março de 2020.

Em segundo lugar, na reunião ministerial de 22 de abril, divulgada em 22 de maio por decisão do Ministro Celso de Mello, fica evidente o descontentamento do Sr. Presidente da República com a falta de informações de que dispõe, alegando que apenas o seu serviço particular de informações “funciona”.

Em terceiro lugar, tem-se a recente divulgação de produção de dossiê contra cidadãos e servidores contrários às ideias do Presidente - por supostamente terem ideais contrários ao fascismo -, pela reformulada Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Diante de todo o exposto, urgente que os órgãos de controle imponham freios à ânsia do Sr. Presidente da República de criar seu aparato estatal de investigação e repressão, assemelhado ao extinto SNI. Não há espaço, no regime democrático, para tal postura, cabendo ao STF a proteção dos fundamentos mais basilares da Constituição de 1988, claramente desrespeitada por esta escalada autoritária e indevidamente policiaisca do Palácio do Planalto.

Assim, **requer-se a cautelar para que se afastem da hipótese de aplicação da solicitação prevista no parágrafo único do artigo 4º as informações sujeitas à reserva de jurisdição** - incluindo dados fiscais, bancários, telefônicos, estejam eles em inquéritos policiais, processos do Ministério Público ou processos ou procedimentos administrativos em curso no COAF, Receita Federal -, **bem como as informações de inquéritos policiais.**

Além disso, **requer-se cautelar para também se afastarem da hipótese de aplicação da solicitação prevista no parágrafo único do artigo 4º os órgãos integrantes de outros entes federados e de outros Poderes e do Ministério Público, sob pena de violação ao pacto federativo e à separação de poderes.**



No mesmo sentido, para fins de balizar as atividades de inteligência, **requer-se cautelar para garantir o acesso às informações pelas pessoas que sejam alvos das atividades**, amparando-se tal acesso, inclusive, por *habeas data*, remédio previsto no artigo 5º, LXXII, da Constituição Federal.

Ademais, a fim de garantir o controle dos atos do Poder Executivo, **requer-se cautelar para garantir o acesso das Polícias Judiciárias e do Ministério Público às informações produzidas pelas atividades de inteligência**, em caso de procedimento investigatório aberto para apurar esta atividade.

Se porventura for considerada incabível a presente ADI, mas admissível a ADPF, em vista do princípio da fungibilidade, requer, desde já, seja concedida a mesma cautelar acima vindicada, com fundamento no artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, tendo em vista estarem presentes o requisito de extrema urgência.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- A. O deferimento da **medida cautelar** ora requerida para, até a decisão final da presente ADI, que definirá os contornos mínimos de atuação no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência:
 - a. **se afaste da hipótese de aplicação do fornecimento previsto no parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 9.883/99 as informações sujeitas à reserva de jurisdição**, incluindo dados fiscais, bancários, telefônicos, **bem como as informações de inquéritos policiais ou da base de dados da Receita Federal e do COAF**;
 - i. Por arrastamento, se afaste da hipótese de aplicação do fornecimento previsto no § 3º do artigo 1º do Decreto nº 10.445/2020 as informações sujeitas à reserva de jurisdição,



incluindo dados fiscais, bancários, telefônicos, bem como as informações de inquéritos policiais ou da base de dados da Receita Federal e do COAF;

b. se afastarem da hipótese de aplicação do fornecimento previsto no parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 9.883/99 os órgãos integrantes de outros entes federados, de outros Poderes e do Ministério Público;

i. Por arrastamento, se afastem da hipótese de aplicação do fornecimento previsto no § 3º do artigo 1º do Decreto nº 10.445/2020 os órgãos integrantes de outros entes federados, de outros Poderes e do Ministério Público;

c. se afastar da hipótese de aplicação do § 1º do artigo 2º da Lei nº 9.883/99, a proibição de acesso pelas pessoas que sejam alvos das atividades de inteligência, garantindo-lhes o acesso às informações, inclusive, por *habeas data*; e

d. se afastar da hipótese de aplicação do *caput* do artigo 9º-A da Lei nº 9.883, de 1999, a proibição de acesso pelas Polícias Judiciárias e pelo Ministério Público às informações produzidas pelas atividades de inteligência, em caso de procedimento investigatório aberto pela autoridade policial / acusatorial para apurar esta atividade.

B. No **mérito**, a confirmação das liminares pleiteadas, em especial a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto do parágrafo único do artigo 4º, § 1º do artigo 2º e artigo 9º-A, todos da Lei nº 9.883/99, para afastar as hipóteses citadas da aplicação da norma, com a fixação da seguinte tese: “O compartilhamento de dados no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência deve cumprir e preservar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, bem como aqueles dispostos em acordos internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatária, e a legislação



ordinária, com especial atenção aos deveres de motivação das solicitações, razoabilidade e proporcionalidade das demandas e proteção aos sigilos gravados por reserva de jurisdição”.

C. Caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADI, mas repute admissível o ajuizamento de ADPF, requer que seja a presente recebida e processada como ADPF. Nesta hipótese, requer:

- a. a concessão de cautelar pelo relator, nos termos do item “A”, *ad referendum* do Tribunal Pleno, conforme artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999;
- b. O julgamento pela procedência da ADPF, confirmando a cautelar, nos termos do item “B”.

Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 4 de agosto de 2020.

BRUNO LUNARDI GONÇALVES

OAB/DF nº 62.880

FILIPE TORRI DA ROSA

OAB/DF nº 35.538

CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO

OAB/DF nº 54.492

KAMILA RODRIGUES ROSENDA

OAB/DF nº 32.792



RAFAEL ARARIPE CARNEIRO

OAB/DF nº 25.120

FELIPE SANTOS CORRÊA

OAB/DF nº 53.078

VINÍCIUS ARAÚJO DE SOUZA

OAB/DF nº 59.109

TÚLIO DA LUZ LINS PARÇA

OAB/DF nº 64.487

FABIO GOMES DE SOUSA

Acadêmico de Direito

SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOC 1 - Certidão da Comissão Executiva da REDE;

DOC 2 - Procuração Rede; e

DOC 3 - Cópia do ato impugnado (Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999);

DOC 4 - Cópia do ato impugnado (Decreto nº 10.445, de 30 de julho de 2020);

DOC 5 - Estatuto, ata da eleição da Comissão Executiva e CNPJ do PSB;

DOC 6 - Lista de deputados e senadores do PSB;

DOC 8 - Procuração PSB.