



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº , DE - CPI da Pandemia

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o art. 2º e o inciso I, do art. 4º da Lei nº 1.579/1952 e com o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, que seja afastado do seu atual cargo, em medida acautelatória própria dessa CPI, oo Sr. **ALEXANDRE RAMAGEM RODRIGUES**, Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, por desvio de finalidade nas atividades da ABIN com objetivo de interferir nos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito e de investigar seus membros.

JUSTIFICAÇÃO

Reportagem da revista Crusoé do dia 07 de maio de 2020 revela que o Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Sr. Alexandre Ramagem Rodrigues, utilizou, de forma indevida, a Agência Brasileira de Inteligência como instrumento de intimidação dos membros e de interferência nos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Revelou-se que a Abin distribuiu uma ‘demanda urgente’ para agentes de inteligência em todos os estados do país, determinando uma ‘compilação de dados’ sobre ‘irregularidades relacionadas à pandemia’ em ‘âmbito estadual e municipal’. A demanda foi enviada na manhã da última quarta-feira, 5, um dia após o depoimento do ex-Ministro Luiz Henrique Mandetta na CPI.

Além da promoção indevida de ações de inteligência, utilizaram-se meios impróprios, em uma verdadeira investigação paralela ao arripio do Estado Democrático de Direito. A ordem foi enviada por mensagem de WhatsApp. Segundo a reportagem: “Juntamente com a mensagem, os oficiais receberam o link de uma planilha de Excel onde deveriam colocar os nomes dos estados e das cidades identificados na



investigação, um título resumindo o problema detectado e a fonte da informação coletada. A Abin tinha pressa. O arquivo deveria ser preenchido até as 18 horas daquele mesmo dia. A mensagem, obtida por Crusoé com fontes primárias envolvidas no trabalho, foi enviada para as 26 superintendências estaduais da Abin a partir de um número de telefone de plantão do Centro de Monitoramento de Crise da agência, conhecido como Cemoc”¹.

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 defesa do Estado Democrático de Direito consta no art. 1º, §1º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999: "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."

O mesmo diploma legal traz, no parágrafo único do artigo 3º, limitações explícitas ao papel da agência: “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”.

Nesse sentido, é imperioso ressaltar que, dado o contexto do atual direcionamento estatal, fica cristalino o desvirtuamento da finalidade da Abin. Alguns antigos apoiadores do governo até mesmo já falaram na pretensa criação de um órgão

¹ Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/brasil/bolsonaro-aciona-a-abin-paralela-contr-a-cpi/>>. Acesso em 07 de maio de 2021.

paralelo de inteligência, o que certamente vai de encontro ao ordenamento jurídico constitucional.

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 presidencial, 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 ilegalidade do referido “ato administrativo” – por meio de mensagem de WhatsApp! – 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 servirá apenas para finalidades pessoais escusas do Sr. Presidente da República - tentar frear investigações em curso na CPI -, e não para o mais estreito interesse público?

Pertinente ao caso é o ensinamento de Victor Nunes Leal, segundo o qual “se a Administração não atende ao fim legal, a que está obrigada, entendesse que abusou de seu poder. (...) O fim legal é, sem dúvida, um limite ao poder discricionário. Portanto, se a ação administrativa desatende a essa finalidade, deve-se concluir que extralimitou de sua zona livre, violando uma prescrição jurídica expressa ou implícita, o que a transpõe, por definição para a zona vinculada” (LEAL, Victor Nunes – Problemas de direito público. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 285).

Como destacado pelo Ministro Luiz Fux em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468 (DJe de 1.8.2017), “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 palavras do Ministro Luís Roberto Barroso quando do recente julgamento da ADPF-MC nº 722/DF, serviço de inteligência é uma atividade de Estado e não uma atividade de governo. No Brasil, para não esquecermos, o passado nessa matéria condena. Os órgãos de inteligência foram largamente utilizados para monitorar adversários políticos e intimidá-los, inclusive com vazamentos de algumas informações ou fazendo-os saber que estavam sendo observados, quase em tempo integral, não para a proteção do Estado, mas para a defesa de interesses, às vezes mesquinhos, dos governantes.

A específica modalidade de desvio de finalidade presente no caso parece estar intimamente ligada a uma certa cultura autoritária que insiste em se perpetuar entre nós e se revela, para usar a clássica expressão de Raymundo Faoro, em sua conhecida obra, Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro, como “resíduo do patrimonialismo”, o velho sistema em que o cargo público é apropriado por aquele que o exerce para os seus próprios fins. Essa peculiar mistura da estrutura do Estado com a esfera privada do agente público, presente na apropriação patrimonialista da burocracia estatal, nos remete à memória do conhecido fenômeno social no qual a figura do “coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares”, ao conhecido contexto histórico oitocentista em que “pisar no pé de um subdelegado ou do inspetor de quartelão seria pisar no pé da lei”².

Nas palavras da Ministra Rosa Weber, se, no governo constitucional, “as leis positivas destinam-se a erigir fronteiras”³, o patrimonialismo, ao corromper a separação entre o público e o privado, lança a semente do personalismo e do arbítrio. Arbítrio que

² FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2001.

³ ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

é repudiado pela democracia constitucional, marcada pelo culto à lei impessoal, pela preservação dos direitos e pelo reconhecimento da dignidade do indivíduo.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de recentemente se manifestar sobre eventuais limites da atividade de inteligência estatal. Fala-se aqui da ADI-MC nº 6.529, ajuizada pelo partido REDE Sustentabilidade, em face de modificações normativas que ampliavam de modo inconstitucional os poderes da Abin, dando margem à real existência de um sistema paralelo e inconstitucional de investigações. Naquela ocasião, a Corte assentou a importante premissa de que **práticas de atos à margem ou diversos do interesse público, especificado em cada categoria jurídica, devem ser afastadas pelo Poder Judiciário, quando comprovado o desvio de finalidade no cometimento**. De modo mais detalhado, o brilhante voto da Ministra Cármen Lúcia assim assentou:

Inteligência é atividade sensível e grave do Estado. “Arapongagem” não é direito, é crime. Praticado pelo Estado é ilícito gravíssimo. O agente que adotar prática de solicitação e obtenção de dados e conhecimentos específicos sobre quem quer que seja fora dos estritos limites da legalidade comete crime.

O fornecimento de informações entre órgãos públicos para a defesa das instituições e dos interesses nacionais é ato legítimo. O que é proibido é que se torne subterfúgio para atendimento ou benefício de interesses particulares ou pessoais, especialmente daqueles que têm acesso aos dados, desvirtuando-se competências constitucionalmente definidas e que não podem ser objeto de escolha pessoal, menos ainda de atendimento a finalidade particular de quem quer que seja. De resto, estas finalidades são, em geral, criminosas e têm o sentido de agressão a outrem atentando-se contra os direitos fundamentais.

Os mecanismos legais de compartilhamento de dados e informações, como o previsto no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99, são postos para abrigar o interesse público, não para sustentar interesses privados no espaço público. Assim, qualquer ato de Estado que vise a atender interesse particular do governante é inválido porque contraria o sistema constitucional. Comprovado o descumprimento dos princípios constitucionais há de ser declarado ilegítimo pelo Poder Judiciário, inclusive em seu desempenho de controle abstrato de constitucionalidade da norma.

Nas palavras bem lançadas pelo Ministro Luiz Edson Fachin, é preciso traçar, em cada ato singular da ordem jurídica constitucional, a linha divisória que a diferencia do ordenamento autocrático e de suas aventuras caudilhistas. Autoritária foi a ação do Governo Vargas sobre o Supremo Tribunal Federal; autoritária foi a ação dos governos da ditadura civil-militar contra o Supremo Tribunal Federal; caudilhesco é o surto autocrático e tirânico de quem ameaça intervir.

É evidente que também se trata do foco da CPI a investigação dos recursos federais porventura aplicados pelos entes subnacionais no combate à pandemia.



Contudo, é também evidente que, da forma como posta a operação de suposta inteligência, o intento é, na verdade, desviar o foco das investigações aqui arquitetadas, buscando-se tão somente a eventual responsabilização dos gestores subnacionais, e não das autoridades federais. E, com isso, não podemos coadunar de nenhuma forma.

Ademais, também não se trata de atividade de inteligência passível de coordenação pela Abin a investigação, ou o *tracking*, dos recursos federais utilizados pelos entes subnacionais. Com efeito, a Lei do Sisbin preconiza que *inteligência* é a atividade que versa “**sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado**”. Qual é a relação entre a apuração do emprego dos recursos federais e a segurança da sociedade ou do Estado? Ao que consta, nenhuma. **Se há algum indício de irregularidade, que se promova a investigação do modo correto, com a Polícia Federal ou outras autoridades policiais competentes, mas não com o Sistema de Inteligência.**

Aliás, a limitação explícita às atividades de inteligência, justamente pela preocupação com seu desvirtuado uso no bojo do atual Governo, foi reafirmada pelo Eg. STF no âmbito da ADPF 722 e da ADI 6529. Naquela, o Tribunal afirmou que a produção de dossiês contra antifascistas não se incluía no escopo da atuação da Abin, sobretudo pela necessária proteção à liberdade de expressão e ao respeito ao princípio republicano, que exige a atuação pautada pelo interesse público. Nesta, o Tribunal concluiu pela existência de limites e controles, prévios e posteriores, às atividades de inteligência, justamente para que se respeitem os limites constitucionais e que haja um *accountability* possível.

Dito tudo isso, é de se frisar que o art. 58, § 3º, da CF, confere às CPIs “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Dentre tais faculdades, o STF já deferiu expressamente às CPIs o poder de, fundamentadamente, convocar depoimentos e interrogatórios, ordenar diligências probatórias, requisitar perícias e determinar a “quebra” (transferência) dos sigilos bancário, fiscal, de dados telefônicos e de dados telemáticos.

O art. 4º da Lei de CPIs estatui ser crime “tentar impedir, mediante (...), ameaça (...) o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros”.

Para distinguir quais medidas podem ser adotadas diretamente pelas CPIs daquelas reservadas com exclusividade à jurisdição, o STF tem trilhado o caminho de observar as restrições expressamente consignadas na Constituição, eis que tais derrogações possuem igual estatura à norma autorizativa dos poderes próprios de tais comissões. Nesse sentido, é remansosa a compreensão de que medidas excepcionalíssimas como a busca e apreensão domiciliar e a interceptação telefônica não podem ser diretamente adotadas senão via tutela jurisdicional.

Assim, sabe-se que inexistente vedação expressa na legislação ou na jurisprudência do STF a propósito da medida cautelar de afastamento do agente público da função.

Em função do amplo mandato conferido pelo Constituinte às CPIs, como órgãos dotados de elevada função constitucional de controle, não merece prosperar a compreensão de que seus poderes dependem de estrita previsão em lei. Ao contrário, sua competência deve ser interpretada de modo amplo, *numerus apertus*, sem sofrer restrições à minguada de expressa ressalva normativa em contrário, que condicione ou limite sua autoridade, em atenção à máxima efetividade das normas constitucionais, em deferência à autoridade de controle externo da Administração Pública sob titularidade do Congresso Nacional.

Evidência de que as diligências e medidas ordenáveis pelas Comissões *motu proprio* não é *numerus clausus* é que a própria Lei de CPIs sequer lista competências que lhe são amplamente reconhecidas, a exemplo da transferência de sigilo bancário e fiscal, antes mesmo da edição da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

Nessa linha, a medida cautelar de afastamento da função não se sujeita à reserva de jurisdição, havendo inúmeros exemplos da possibilidade de sua adoção por autoridades administrativas.

Um primeiro exemplo é a legislação de regência do pessoal civil da União igualmente, que preconiza medida cautelar mesmo em sede administrativa, para afastamento de servidor que obstrua processo investigativo (art. 187, Lei nº 8.122/90), além da previsão genéricas da possibilidade de adoção de cautelares administrativas, inclusive inaudita altera pars, constante do art. 45, da Lei 9.784/99.

Outro exemplo é a Lei Orgânica do TCU, que igualmente autoriza tal medida àquela Corte de Contas, que não integra o Poder Judiciário, a teor do art. 44, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Nesse passo, não há dúvidas de que o afastamento cautelar da função pública é medida não adstrita à jurisdição, eis que expressamente adotada por órgãos não jurisdicionais, sem embargo da revisão de eventuais excessos pelo Poder Judiciário, no interesse do agente público acautelado.

Não bastasse isso, as CPIs se acham constitucionalmente investidas de poderes próprios de autoridades jurisdicionais e o art. 319, VI, do CPP, preconiza a cautelar pessoal de afastamento da função pública para prevenir a ocorrência de ilícitos ou a sua reiteração. No processo comum, tais cautelares são apreciadas pelo juiz de garantias, que, embora não detenha poder de julgar o investigado, tem o de avaliar medidas investigatórias, em análoga posição à ocupada pelas CPIs na ordem pátria.

Sendo turbada, assediada ou indevidamente obstruída, ainda que por mera ameaça, a CPI deve gozar de instrumentos excepcionais para fazer prevalecer a sua competência, com esteio na Teoria dos Poderes Implícitos, inclusive para dar a resposta assecuratória adequada aos que atentarem contra seu mandato constitucional, já que a



Constituição não defere competência com uma mão sem conferir, com a outra, os meios necessários e suficientes para a execução do mister outorgado.

Dito tudo isso, é salutar que essa Comissão aja imediatamente, para garantir o correto desempenho de seu *múnus* constitucional, sem se submeter a pressões e interferências externas indevidas, sobretudo quando manifestadas ao arrepio da Constituição. Por essa razão, pedimos o apoio dos nobres Pares na aprovação do presente requerimento.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES

REDE/AP



SF/21151.98228-03