

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.188 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : **MARCIO LUIS ALMEIDA DOS ANJOS**
IMPTE.(S) : **MAIA & ANJOS SOCIEDADE DE ADVOGADOS**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIS ALMEIDA DOS ANJOS**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA**
ADV.(A/S) : **ARAO FERNANDES BULHOES**
ADV.(A/S) : **EDVALDO FERNANDES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**
ADV.(A/S) : **THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. ÓRGÃOS ESSENCIAIS À DINÂMICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA ÍNSITA AO PODER LEGISLATIVO. CONTROLE, PELA MINORIA PARLAMENTAR, DA LICITUDE DOS ATOS PRATICADOS PELA MAIORIA E DOS ATOS EFETIVADOS PELO PODER EXECUTIVO. A EXPRESSÃO *PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS*, APESAR DE SUA MANIFESTA ATECNIA, SIGNIFICA, NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CASA, POSSUÍREM AS CPIS OS MESMOS PODERES INSTRUTÓRIOS TITULARIZADOS PELOS JUÍZES NA FASE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. EVIDENCIA, AINDA, APLICAREM-SE ÀS CPIS, EM REGRA, OS MESMOS CONDICIONAMENTOS QUE O PODER JUDICIÁRIO DEVE OBSERVAR. DEVER DE

MS 38188 MC / DF

FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES QUE SE ESPRAIA A TODAS AS ESFERAS DE PODER. MOTIVAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS PELAS CPIs. POSSIBILIDADE DE AS CPIs, POR PODER PRÓPRIO, DETERMINAREM A QUEBRA DE SIGILOS. PRECEDENTES. CPI-PANDEMIA. QUEBRA DE SIGILOS TELEFÔNICO, TELEMÁTICO, BANCÁRIO E FISCAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. CAUSA PROVÁVEL NÃO INDICADA. SE É CERTO, DE UM LADO, QUE O ACESSO DO PARLAMENTO À ESFERA DE INTIMIDADE E DE PRIVACIDADE DAS PESSOAS, QUANDO IMPOSTO PELA CONVENIÊNCIA E NECESSIDADE DA INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA, E ASSIM JUSTIFICADO, ENCONTRA GUARIDA NA NOSSA ORDEM CONSTITUCIONAL, NÃO É MENOS EXATO, DE OUTRO, QUE – PARA LEGITIMAR-SE EM FACE DE NOSSO MODELO CONSTITUCIONAL DE PODERES LIMITADOS – O EXERCÍCIO DESSA PRERROGATIVA CONGRESSUAL DEVE ESTAR ANCORADO EM DECISÃO FUNDAMENTADA, CUJO TEOR INDIVIDUALIZE, *INTER ALIA*, AS CONDUtas A SEREM APURADAS E ESTABELEÇA O SEU NEXO CAUSAL COM OS FATOS DETERMINADOS JUSTIFICADORES DA CRIAÇÃO DA CPI, O QUE NÃO SE VERIFICA *IN CASU*, EM UM PRIMEIRO OLHAR, DIVERSAMENTE DO OCORRIDO EM OUTRAS IMPETRAÇÕES RELATIVAS A ATOS DA CPI DA PANDEMIA. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CARACTERIZADOS. LIMINAR DEFERIDA.

MS 38188 MC / DF

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Márcio Luis Almeida dos Anjos e por Maia & Anjos Sociedade de Advogados contra atos praticados pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistentes na determinação de quebra dos sigilos telefônico, telemático, fiscal e bancário dos impetrantes, ante a aprovação dos Requerimentos nºs 1.312/2021 e 1.329/2021.

2. Em síntese, alega-se que tal determinação é ilegal, pois: **(i)** inidônea sua fundamentação, fundada em narrativa genérica, “*sem evidenciar efetivamente a relação entre os Impetrantes e o objeto de investigação da CPI*”; **(ii)** a decisão parlamentar não se teria apoiado em causa provável, tampouco feito referência a fatos concretos; **(iii)** não atendidos os requisitos descritos no art. 2º da Lei 9.296/96; **(iv)** nunca citados, os nomes dos impetrantes, em qualquer depoimento prestado à CPI da Pandemia; **(v)** desmedida a extensão imposta às quebras de sigilo, seja sob o aspecto material, desconexo do objeto da CPI, seja sob o ângulo temporal, pois abarcado período anterior ao início da pandemia; e **(vi)** violadas as prerrogativas do advogado previstas no art. 7º, II, da Lei 8.906/94.

3. Deduzido, ao final, pedido de medida liminar, assim articulado:

“Ante todo o exposto, requer-se seja:

i) DEFERIDA A MEDIDA LIMINAR, *inaudita altera parte*, para suspender a quebra e transferência de sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático dos Impetrantes, aprovada pela CPI da Pandemia no Senado Federal em 19 de agosto de 2021;

ii) subsidiariamente, restrita a quebra de sigilo aos dados e informações relacionadas à investigada pela CPI da Pandemia (Precisa - Comercialização de Medicamentos LTDA.), e bancário e fiscal do período posterior a 20 de março de 2020, bem assim como assegurando a inviolabilidade em relação aos demais

MS 38188 MC / DF

clientes dos Impetrantes;

iii) em qualquer hipótese, expressamente vedada qualquer divulgação e/ou utilização de dados, documentos ou outras informações, sob pena de responsabilização pessoal, bem como determinado que os dados obtidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito sejam mantidos sob a guarda do Presidente da Comissão e o acesso restrito somente aos parlamentares que participam da comissão em reunião secreta e quando pertinente ao objeto da apuração, nos moldes do artigo 144, do Regimento Interno do Senado Federal;”

Na data de 26.8.2021, às 18h02min, este feito me foi distribuído. No mesmo dia, solicitei informações prévias à autoridade impetrada, para o fim de melhor subsidiar o exame da liminar requerida (eDOC. 13).

As informações foram prestadas por meio da Petição nº 85.570/2021 (eDOC. 20), em cujo âmbito a autoridade impetrada defende a validade do ato impugnado. Sustenta, em síntese, a natureza política da investigação parlamentar, voltada a subsidiar o exercício das demais competências constitucionais do Congresso Nacional. Reputa adequados os fundamentos empregados para as quebras de sigilo. Afirma a pertinência das medidas com os fatos sob apuração no inquérito legislativo. Justifica as quebras de sigilo na “*existência de indícios fortes de que os ora impetrantes tenham tido papéis relevantes nos fatos apurados*”. Vislumbra, na pretensão formulada, ofensa ao princípio da separação de poderes, uma vez que a avaliação da necessidade da medida restritiva constituiria matéria *interna corporis* e, por isso, imune à sindicância judicial.

É o relatório.

Decido.

1. Antes de abordar os traços específicos da controvérsia posta no presente mandado de segurança, que perpassa o relevante instituto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito e seu âmbito de atuação, e envolve tema sensível, entendo oportuno realçar, como tenho feito em mandados de segurança outros, a mim distribuídos e também

MS 38188 MC / DF

impetrados contra atos da CPI da Pandemia, alguns aspectos de ordem teórica que norteiam o equacionamento da matéria.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos essenciais à dinâmica do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, constituindo um dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) que estruturam o sistema pátrio de separação dos poderes.

Desempenham uma atividade que não é típica, mas é ínsita ao Poder Legislativo: a de investigar, de modo amplo, quaisquer **fatos determinados** que interessem à vida constitucional do país (PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à Constituição brasileira**. 3º volume. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 103) e que envolvam o exercício das atribuições constitucionais outorgadas ao Parlamento. Como observa José Bezerra Alves (**Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2004, p. 101), em sua monografia sobre o tema:

A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, é tida como um poder natural, uma atividade ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das Câmaras, em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão por que muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra – que a rigor sequer tem constituição –, dos Estados Unidos e da Argentina, dentre outros.

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito são consagradas expressamente pela Constituição de 1988, que lhes conferiu “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”:

Art. 58 [...]

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas,

MS 38188 MC / DF

serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Observa-se, do preceito acima transcrito, que a criação de CPI condiciona-se, a teor do art. 58, § 3º, da Constituição da República, à satisfação de **três requisitos taxativos** de natureza constitucional: (i) requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; (ii) prazo certo e (iii) apuração de fato determinado, como, aliás, reconhece o Plenário desta Suprema Corte (MS 24.849/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006; MS 37.760-MC-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, pendente de publicação, *v.g.*).

Como podem ser criadas por requerimento de **apenas um terço dos congressistas**, as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem importante papel no regime democrático, permitindo à **minoria** dos parlamentares **controlar** a licitude dos atos praticados pela maioria e até mesmo a legitimidade dos atos praticados pelos demais órgãos do Poder Legislativo ou do Poder Executivo (MS 24.831/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Não obstante a importância e a relevância de suas funções institucionais e de sua atuação, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas a limites jurídicos, sobretudo quando interferem na esfera privada dos cidadãos. A expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* – apesar de sua manifesta atecnia – evidencia a necessária subordinação das CPIs **aos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar no exercício de sua função instrutória**, sob pena de flagrante nulidade (MS 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Desse modo, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem respeito aos direitos fundamentais das pessoas, às leis da República, “*ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros,*

MS 38188 MC / DF

*Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos” (MORAES, Alexandre de. **Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito.** “In” Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n. 146, 2000, p. 281-289).*

2. A atenta leitura do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Lei Maior) – a reverenciar, em sua concepção, a teleologia do instituto, e sem ignorar, em sua prudência, os consensos, tradições e pressupostos resultantes da secular prática das CPIs –, autoriza, a meu juízo, a convicção de que a exigência de “*fato determinado*” implica vedação a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos.

Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão de Inquérito.

Prestigiando tal perspectiva instrumental do conceito – que supera a aparente dicotomia entre fato singular e fatos múltiplos para se concentrar na sua **contraposição a fato descrito de modo inespecífico, genérico, indeterminado** –, a jurisprudência desta Casa assinala que, mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistindo óbice à instauração da CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS 27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

3. Conforme anteriormente assinalado, o inquérito parlamentar

MS 38188 MC / DF

envolve, de um lado, o exercício de atividade intrínseca do Legislativo e pressupõe, de outro, a observância das limitações inerentes ao poder estatal de investigar.

Disso decorre consequência importante a respeito do tema versado na presente controvérsia. É que, ao atribuir às CPIs “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, evidentemente a Constituição Federal não retirou a atividade parlamentar de seu ambiente natural. Afigura-se imprescindível, assim, reconhecer nuances de extensão e/ou profundidade no dever de fundamentação que se reclama da comissão de inquérito – se comparado aos parâmetros adotados na atividade jurisdicional –, para efeito de determinar o afastamento de direitos e garantias fundamentais.

Aos membros do Poder Judiciário exige-se, com razão de ser e severidade, motivação inexoravelmente completa, com precisão técnica e profunda analítica, fundamentada em elementos fáticos e em razões jurídicas, com exposição das relações entre as normas aplicadas e os dados do caso concreto, tudo nos termos do art. 93, IX, da Carta Política, do art. 489 do Código de Processo Civil e do art. 315, § 2º, do Código de Processo Penal.

Já em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito – formada por agentes políticos oriundos das mais diversas carreiras, não apenas técnicos do Direito –, embora também sujeitas à disciplina normativa prevista no art. 93, IX, da Constituição da República (MS 23.882/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 01.02.2002, *v.g.*), **delas não se reclama idêntico rigor**, bastando a apresentação de **elementos mínimos** de identificação do objeto da medida, dos seus destinatários, da sua finalidade e da causa motivadora. Não se exige, portanto, fundamentação exaustiva e de conteúdo exauriente. Nesse sentido:

CPI – ATO DE CONSTRANGIMENTO –
FUNDAMENTAÇÃO. **A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos**

MS 38188 MC / DF

investidos do ofício julgante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida.

(MS 24.749/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 05.11.2004)

Nessa linha, o Ministro Nelson Jobim, ao indeferir liminar no MS 23.575-MC/DF (DJ 01.02.2000), teceu importantes considerações sobre a necessidade de se examinar, com base em critérios próprios, a adequação dos fundamentos veiculados nas decisões tomadas pelas CPIs. Advertiu, naquela oportunidade, que a extensão, pura e simples, dos mesmos critérios comumente adotados para aferir-se a legitimidade das decisões judiciais pode levar ao equívoco de considerar-se insuficientes argumentos perfeitamente adequados à atividade desenvolvida pelo Parlamento, no âmbito de uma investigação legislativa. Colho passagem de referida decisão:

Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão.

Outra, é não ter fundamento algum.

O que se exige é a fundamentação de uma decisão.

O que não se permite é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação.

No mesmo MS 23446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas.

Disse não se poder "*... fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. ... Não se pode pretender ... que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. ... o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial. ...*".

A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento.

Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na

MS 38188 MC / DF

indicação, no parecer e na emenda - que são os tipos de proposições parlamentares -.

Pode decorrer do debate quando da votação da matéria.

O certo é que as decisões parlamentares não estão sujeitas às regras que disciplinam as decisões judiciais que impõem relatório, fundamentos e dispositivo (CPC, art. 458).

O procedimento parlamentar é outro.

O procedimento de tomada de decisões é outro.

Logo, não se lhe aplica as regras de processo judicial, que é diverso.

No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento.

Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação.

Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para os seus fundamentos.

Não é o caso das decisões parlamentares.

A localização dos fundamentos pode e é difuso.

Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório.

É o caso do autos.

A medida acauteladora, informa o Presidente da Comissão (fls 71) decorreu de:

(a) acusações oferecidas via "0800 disque Câmara" (fls. 74);

(b) acusação escrita de AMS Eventos Esportivos S/C Ltda (fls. 75);

(c) depoimento de Maria Neusa Nascimento (fls. 185 a 203), com a presença do investigado;

(d) depoimento do Sr. Albery Spinola Filho (fls. 138 a 158), também com a presença do Investigado;

(e) elementos contidos nas notas taquigráficas de sessão da Comissão.

Entendeu a CPI - e o juízo é seu porque é ela a titular do poder investigatório - necessária a medida cautelar que foi exercida em relação a bens da pessoa jurídica, dirigida pelo próprio Investigado.

MS 38188 MC / DF

Por ora, nada a reparar.

De fato, a Carta Política, quando atribui poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais às CPIs, em absoluto altera as diferenças inerentes ao exercício da função legislativa (ainda que sob o prisma da fiscalização) quando comparada à atividade jurisdicional:

O elemento diferenciador entre o poder investigatório desenvolvido pelo Legislativo e o poder investigatório do Poder Judiciário é a finalidade, que, no primeiro caso, é um propósito legislativo válido, e, no segundo, a aplicação da lei na solução de um litígio, punindo delitos. Um dos perigos de se atribuir aos membros do Legislativo poderes próprios das autoridades judiciárias é o de que, ao contrário do Poder Judiciário, cujas decisões devem ser pautadas pela imparcialidade e pelo equilíbrio na busca da equidade e da justiça justa, o Poder Legislativo, eminentemente político, é movido pelo debate e pela parcialidade. É quase impossível esperar-se que parlamentares, especialmente dispondo de amplos poderes, possam conduzir as investigações acima de suas paixões partidárias e de seus interesses políticos, e até pessoais.

(SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. **Comissões Parlamentares de Inquérito e Violações do Direito Fundamental à Privacidade** – O papel do Estado Democrático de Direito na garantia dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 241-2).

Os Deputados Federais e os Senadores da República, por desempenharem função eminentemente **política** – sujeita, portanto, a paixões e ideologias político-partidárias –, não se submetem à necessidade de **equidistância, imparcialidade e apoio na técnica jurídica stricto sensu**. Assim, as deliberações emanadas das Comissões Parlamentares de Inquérito – órgãos do Poder Legislativo – não se amparam em razões **estritamente** jurídicas, de modo que o controle jurisdicional sobre os atos por elas praticados limita-se às hipóteses de

MS 38188 MC / DF

manifesto abuso de poder ou ilegalidade.

Comungo, desse modo, da premissa lançada pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do MS 33.751/DF (Primeira Turma, DJe 31.3.2016), no sentido da existência de “*espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas*”, desde que observada fundamentação mínima.

Ressalto, no entanto, que, uma vez evidenciada flagrante ilegalidade, a intervenção do Poder Judiciário no controle do atos praticados das Comissões Parlamentares de Inquérito de forma alguma remete à violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal). A atuação judicial, em realidade, quando realizada dentro das balizas constitucionais e legais, restabelece o equilíbrio entre os poderes de investigação parlamentares e os direitos e garantias individuais, sob a guarda do Judiciário.

Sucede que tal controle **deve ser exercido com atenção e respeito à discricionariedade política** inerente à atuação do Poder Legislativo por meio de seus órgãos parlamentares de investigação, sob pena de a sindicância judicial converter-se **em fator de transgressão ao postulado da separação dos poderes**, seja pela inviabilização das atribuições investigativas da CPI, seja, ainda, pela intervenção do Poder Judiciário em domínio constitucionalmente reservado, com exclusividade, ao Congresso Nacional.

Nessa linha, não é possível desconsiderar, na abordagem jurisdicional da presente controvérsia, que a adoção de filtros excessivamente rigorosos sobre o ônus argumentativo reclamado das CPIs, na edição de seus atos decisórios, tem o potencial de **inviabilizar** o exercício, pelo Parlamento, dessa relevantíssima atribuição constitucional e de **inibir**, em consequência, **o legítimo desempenho do direito à oposição política**. Em tal ocorrendo, esvazia-se a **função intrínseca** do Poder Legislativo de realizar o controle da Administração Pública e de “*colher informações com vista à preparação de projectos legislativos*” (GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª

MS 38188 MC / DF

ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 636).

Acentuo que o sigilo de dados bancários, fiscais, telefônicos e telemáticos se encontra, como regra, protegido pelo art. 5º, X, da Constituição da República, e, quanto aos dados informáticos, também pelo art. 7º do Marco Civil da *Internet*. Não há dúvida, portanto, que tanto a Carta Magna quanto a legislação infraconstitucional atribuem especial relevo à proteção da intimidade, da vida privada e dos dados pessoais.

Tal constatação, contudo, não enseja sua **absoluta** inviolabilidade. Existem, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, precedentes que possibilitam às Comissões Parlamentares de Inquérito, **por autoridade própria**, a quebra de sigilo (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12.5.2000, *v.g.*), desde que tais atos se revistam da **necessária e imprescindível fundamentação** que, na linha do que assentei acima, não deve ser analisada com o mesmo rigor técnico requerido a atos de natureza jurisdicional. Vale dizer, para a validade jurídico-constitucional da medida adotada pela CPI, indispensável (i) a individualização das condutas apuradas; (ii) a indicação de indícios mínimos de autoria; (iii) o apontamento de causa provável; e (iv) a observância do princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios.

A expressão *causa provável*, veiculada em incontáveis julgados relativos ao tema, condensa a ideia principal que busca equilibrar as relações entre os poderes investigatórios da CPI e os direitos e garantias individuais. A *causa provável* é o elemento de ligação necessário entre antecedente (indícios descritos como base de determinado pedido de restrição a garantias fundamentais) e consequente (autorização da medida invasiva), e sobre ele se debruça o Poder Judiciário quando, a teor do art. 5º, XXXV, da CF/88, examina alegação de lesão ou ameaça de lesão a direito fundamental. Em obra doutrinária específica sobre o tema, a *causa provável* é definida como a *plausibilidade de envolvimento do investigado*, o que se verifica pela existência de um *mínimo necessário de suporte informativo* (PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito**. Belo Horizonte:

MS 38188 MC / DF

Fórum, 2008, p. 107-8).

Sublinho, por relevante, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, na linha de precedentes desta Suprema Corte, podem, legitimamente, investigar particulares desde que os atos por eles praticados se revistam de interesse público e se insiram no âmbito de atuação congressual (MS 33.751/DF, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe 31.3.2016, *v.g.*).

Enfatizo, ainda, que a presente via mandamental não consubstancia meio hábil para reexame e valoração probatória, motivo pelo qual, tal como sucede em *habeas corpus*, **inviável a análise da qualidade das provas documentais e testemunhais reunidas pela CPI**, cabendo tão somente **juízo quanto à legalidade** da fundamentação (MS 23.835/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 01.8.2003, *v.g.*).

Saliento, finalmente, que, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, integram a fundamentação da decisão de quebra de sigilos o requerimento parlamentar, bem assim o conteúdo da deliberação no momento da votação (MS 23.716/AM, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001).

4. Passo ao exame, em juízo de delibação, da liminar requerida na presente impetração, lembrando, desde logo, que a medida liminar em mandado de segurança exige, para o seu deferimento, estejam demonstrados a contento a plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o risco de ineficácia da ordem requerida (*periculum in mora*), caso mantida, até o julgamento final do *mandamus*, a higidez do ato coator (art. 7º, III, da Lei 12.016/2009). Nessa linha, o Plenário desta Suprema Corte já assentou, em acórdão da lavra do saudoso Ministro Teori Zavascki, que “A concessão de liminar, em mandado de segurança, supõe, além do risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, a elevada probabilidade de êxito da pretensão, tal como nela formulada” (MS 31.816 MC-AgR/DF, DJe de 13.5.2013). Espera-se, desse modo, preservar uma relação de “congruência entre a providência liminar deferida e a sentença a ser proferida a final” (GOMES JUNIOR, Luiz Manoel *et al.* **Comentários à Lei do mandado de**

MS 38188 MC / DF

segurança [livro eletrônico]. 2. ed., São Paulo: RT, RB-8.3).

Transcrevo, no que sobreleva, a justificativa uniformemente veiculada nos Requerimentos nºs 1312/2021 (eDOC. 6) e 1329/2021 (eDOC. 7), ambos apontados como atos coatores (destaques do texto original):

“JUSTIFICAÇÃO

(...)

Os depoimentos colhidos até o presente momento, somados às informações e aos documentos disponibilizados a esta Comissão Parlamentar de Inquérito, A PESSOA DE QUEM SE PEDE A QUEBRA TEM, SEGUNDO APURADO POR MEMBROS DESSA CPI, GRANDE CORRELAÇÃO – COMERCIAL, BANCÁRIA E FISCAL – COM A EMPRESA PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA. (bem como suas filiais e coligadas), seus sócios, em especial FRANCISCO EMERSON MAXIMIANO.

Além disso, pelas quebras de sigilos já realizadas por esta Comissão, há registro de passagens de recursos percebidos pela pessoa objeto deste requerimento, com origem na empresa PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA., que passa em entradas e/ou saídas por ML8 SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, MAIA & ANOS SOCIEDADE DE ADVOGADOS, GLOBAL GESTÃO DE SAÚDE S.A., OPT INCORPORADORA IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS, entre outras (como se observa, por contas de pessoas jurídicas e naturais).

Portanto, trata-se da **quebra e transferência de sigilos de fugura (sic) atuante junto aos principais investigados por esta Comissão Parlamentar de Inquérito.**”

Cumpre ter presente, de igual modo, o específico objeto da CPI em referência. Confira-se:

“Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do

MS 38188 MC / DF

Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2, limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.” (Requerimentos SF/21139.59425-24 e SF/21259.95668-45)

A análise dos textos acima transcritos, associada às premissas anteriormente expostas, **levam-me a entender configurada**, na espécie, a presença dos requisitos necessários ao deferimento da medida liminar requerida.

Com efeito, observo que não se detecta, nos fundamentos constantes dos Requerimentos aprovados, a exposição de uma linha causal que conecte os impetrantes aos fatos objeto de investigação pela CPI. Não há qualquer menção ao envolvimento de tais pessoas em eventos relacionados à crise sanitária experimentada em nosso país, seja sob a óptica das medidas administrativas de contenção do vírus ou de quaisquer outras ações/omissões do Governo Federal relacionadas ao tema, seja, ainda, sob o ângulo do dispêndio de recursos públicos destacados ao enfrentamento da pandemia, a exemplo da aquisição de imunizantes.

A simples alusão (i) à existência de intercâmbios bancários aleatórios entre os impetrantes e uma das sociedades empresárias investigadas ou

MS 38188 MC / DF

(ii) a mera referência à “*grande correlação - comercial, bancária e fiscal - [dos requeridos] com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (bem como suas filiais e coligadas), seus sócios, em especial Francisco Emerson Maximiliano*” – fatos esses que, por si sós, não evidenciam qualquer irregularidade, ilicitude ou mesmo pertinência com a investigação parlamentar em curso – não parecem fornecer qualquer parâmetro indicativo da participação dos impetrantes no contexto fático sob apuração no inquérito legislativo em causa.

Com efeito, a justificativa apresentada não permite a formulação, a partir de um raciocínio logicamente sustentável, de uma hipótese investigativa capaz de incorporar o nome dos impetrantes no rol dos suspeitos de terem concorrido (de algum modo) para o agravamento da pandemia, em solo nacional. O fato de terem eles se relacionado, profissional e financeiramente, com determinado investigado, nada diz a esse respeito.

Destaco, a esse respeito, que a própria CPI da Pandemia reconhece, considerada a justificativa constante dos Requerimentos nºs 1312/2021 (eDOC. 6) e 1329/2021 (eDOC. 7), que “*a quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa – natural ou jurídica – sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique, ainda que superficialmente, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária*”. De igual modo, a autoridade impetrada, ao prestar informações nestes autos, admitiu a necessidade de que “*o requerimento demonstre indícios da participação dessa pessoa para que se evidencie a utilidade do pedido de quebra para o alcance das finalidades da CPI*” (eDOC. 20, fl. 16).

Não basta, porém, que a ordem estatal de quebra de sigilo afirme, retoricamente, a existência de “*indícios suficientes da participação dos impetrantes nos fatos investigados*” (eDOC. 20, fl. 20), sendo, antes, necessário especificar, **concretamente**, o suporte fático indicativo do envolvimento do investigado nos fatos sob apuração no âmbito do inquérito legislativo, o que aparentemente não se observou, na espécie.

MS 38188 MC / DF

Desse modo, o teste de proporcionalidade da intervenção estatal parece não resistir sequer à sua primeira etapa, que diz com a adequação da medida, aparentemente imprópria à realização dos objetivos pelos quais instaurada a CPI da Pandemia. Legítimo concluir, portanto, ao menos nos limites deste juízo de sumária cognição, que a medida legislativa aparenta caracterizar uma intervenção constitucionalmente desautorizada na esfera de intimidade financeira, fiscal, telefônica e telemática dos impetrantes.

Consoante anteriormente assinalado, a flexibilização do direito à intimidade somente se legitima quando presentes determinadas condições, sob pena de total esvaziamento da liberdade pública em questão. Nessa linha, a ordem estatal que a materializar deve estar fundada na existência de indícios mínimos reveladores da plausibilidade de envolvimento dos investigados nos fatos para cujo deslinde foi constituída a CPI, o que aparentemente não se verifica, como visto, na hipótese dos autos.

Essa particular circunstância – **inobservância do dever constitucional de fundamentação** – diferencia os atos impugnados neste *mandamus* de outras tantas quebras de sigilo determinadas pela CPI da Pandemia, que, igualmente desafiadas pela via mandamental, tiveram a validade por mim inicialmente reconhecida em diversos julgados (*v.g.*, MS 38.001 MC/DF; MS 37.974 MC/DF; MS 38.171 MC/DF; MS 37.996 MC/DF, MS 37.997 MC/DF, todos de minha relatoria).

É dizer: se é certo, de um lado, que o acesso do Parlamento à esfera de intimidade e de privacidade das pessoas, quando imposto pela conveniência e necessidade da investigação legislativa, e assim justificado, encontra guarida na nossa ordem constitucional, não é menos exato, de outro, que – para legitimar-se em face de nosso modelo constitucional de poderes limitados – o exercício dessa prerrogativa congressual deve estar ancorado em decisão fundamentada, cujo teor individualize, *inter alia*, as condutas a serem apuradas e estabeleça o seu nexos causal com os **fatos determinados** justificadores da criação da CPI.

A verdade é que a quebra de sigilo não pode “*servir de instrumento de*

MS 38188 MC / DF

devassa exploratória, isto é, não destinada à apuração de uma suspeita definida, mas, sim, à busca da descoberta de ilícitos insuspeitados” (Inq 901/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16.02.1995). Daí a razão pela qual, em hipóteses semelhantes a dos presentes autos, esta Suprema Corte tem censurado a intervenção do Parlamento no domínio da intimidade e da vida privada das pessoas, como se observa do precedente abaixo transcrito, da lavra do eminente Ministro Celso de Mello (destaques do texto original):

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE CAUSA PROVÁVEL - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.

A QUEBRA DE SIGILO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DE DEVASSA INDISCRIMINADA, SOB PENA DE OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE.

- A **quebra de sigilo**, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, **necessita** apoiar-se em decisão **revestida** de fundamentação adequada, que **encontre** apoio concreto em suporte fático idôneo, **sob pena** de invalidade do ato estatal que a decreta.

A **ruptura** da esfera de intimidade de **qualquer** pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de **causa provável** - revela-se **incompatível** com o modelo consagrado na Constituição da República, **pois** a quebra de sigilo **não pode ser manipulada**, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, **ilegitimamente**, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de **quaisquer** indícios concretos - o poder de **vasculhar** registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a **ilícita** utilização do

MS 38188 MC / DF

procedimento de devassa indiscriminada (**que nem mesmo** o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado **supostamente** impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser **eventualmente** descobertos.

A FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA.

- A exigência de motivação - **que há de ser contemporânea** ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - **qualifica-se** como **pressuposto** de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, **não podendo** ser por este suprida, em momento ulterior, **quando** da prestação de informações em sede mandamental. **Precedentes.**"

(MS 23.851/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26.9.2001, DJ 21.6.2002)

Não se ignora, nesta análise, e na linha da antiga compreensão firmada, a propósito do tema, pela Suprema Corte norte-americana, em *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880); *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927); e *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957), que o poder de investigar reconhecido ao Parlamento objetiva habilitá-lo ao exercício oportuno e eficiente da atividade legiferante e de deliberação sobre a alocação de verbas públicas, bem como de controle da atuação dos órgãos executivos, a pressupor a existência de meios hábeis à consecução desses elevados desígnios constitucionais.

No entanto, a relevante distinção existente entre o escopo do inquérito legislativo e o da investigação penal – acentuada, com particular ênfase, pela autoridade impetrada (eDOC.20) –, embora correta, não autoriza a fratura imotivada, pela CPI, do estatuto das liberdades públicas, até porque o resultado dessa diligência parlamentar, longe de confinar-se eternamente nas dependências da Casa Legislativa, poderá vir

MS 38188 MC / DF

a repercutir, a depender dos achados colhidos, também na esfera penal, com a responsabilização criminal dos infratores endereçada pelo Ministério Público, *ex vi* do art. 58, § 3º, *in fine*, da CF.

Ademais, à míngua de causa provável, as quebras de sigilo telefônico e telemático dos impetrantes – advogado e sociedade advocatícia, respectivamente – parecem não se conciliar com as prerrogativas inscritas no Estatuto da Advocacia.

Cabe repisar, no ponto, que a inviolabilidade das comunicações do advogado encontra assento no artigo 7º, inciso II e §§ 6º e 7º, do Estatuto da OAB, tendo seus contornos assim traçados na legislação:

Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

II a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;

(...)

§ 6º Presentes indícios de autoria e materialidade da prática de crime por parte de advogado, a autoridade judiciária competente poderá decretar a quebra da inviolabilidade de que trata o inciso II do caput deste artigo, em decisão motivada, expedindo mandado de busca e apreensão, específico e pormenorizado, a ser cumprido na presença de representante da OAB, sendo, em qualquer hipótese, vedada a utilização dos documentos, das mídias e dos objetos pertencentes a clientes do advogado averiguado, bem como dos demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes.

§ 7º A ressalva constante do § 6º deste artigo não se estende a clientes do advogado averiguado que estejam sendo formalmente investigados como seus partícipes ou co-autores pela prática do mesmo crime que deu causa à quebra da inviolabilidade.

É certo que, no julgamento da ADI 1127 (Rel. Min. Ricardo

MS 38188 MC / DF

Lewandowski, DJe 10.6.2010), o Plenário desta Suprema Corte demarcou o **caráter relativo das imunidades** em causa, dada sua incidência finalisticamente dirigida à proteção do sigilo na relação cliente-advogado. Ou seja, a garantia não tem lugar em situações nas quais a conduta do advogado transcende as balizas legais e ingressa na órbita do direito penal (*v.g.*, HC 91.867, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe de 20.9.2012). No entanto, essa não parece ser a hipótese dos autos, ao menos pelo que se depreende dos fundamentos que deram suporte às medidas em apreço.

Em suma: consideradas, de um lado, todas as razões anteriormente expostas, e observados, de outro, os limites próprios deste juízo deliberatório, mostra-se legítimo concluir que a aprovação, pela CPI da Pandemia, dos Requerimentos nºs 1312/2021 e 1329/2021, aparentemente configurou ofensa inconstitucional ao direito à intimidade financeira, fiscal, telefônica e telemática dos impetrantes. Demonstrada, pois, a plausibilidade do direito invocado.

Mostra-se satisfeito, de igual modo, o pressuposto do *periculum in mora*, uma vez que o cumprimento da medida impugnada traduz risco dano irreparável à intimidade e à vida privada não apenas dos impetrantes, mas também de seus clientes e demais sócios da sociedade advocatícia atingida.

Ante o exposto, **defiro o pedido de medida liminar**, para, nos termos do pleito formulado, **suspender**, até o julgamento final do presente Mandado de Segurança, a eficácia da decisão emanada da CPI da Pandemia, que aprovou os Requerimentos nºs 1312/2021 e 1329/2021, **sem prejuízo de nova deliberação parlamentar sobre o tema, ancorada em bases juridicamente admissíveis**. Dados sigilosos eventualmente já encaminhados em cumprimento, ainda que parcial, à deliberação parlamentar em causa, devem ser lacrados e mantidos sob guarda e responsabilidade do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, até a resolução do mérito deste *writ*, proibidas sua remessa e/ou divulgação.

Comunique-se, imediatamente, à Presidência da Comissão

MS 38188 MC / DF

Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI-Pandemia – sobre o teor desta decisão.

Após, à Procuradoria-Geral da República para parecer (arts. 12, *caput*, da Lei 12.016/09 e 205 do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 20 de setembro de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora