

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.149 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : **ALLAN LOPES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **RENOR OLIVER FILHO**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA**
ADV.(A/S) : **EDVALDO FERNANDES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **FERNANDO CESAR CUNHA**
ADV.(A/S) : **THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. ÓRGÃOS ESSENCIAIS À DINÂMICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. MECANISMO INERENTE AO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS (*CHECKS AND BALANCES*). ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA ÍNSITA AO PODER LEGISLATIVO. A EXPRESSÃO *PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS*, APESAR DE SUA MANIFESTA ATECNIA, SIGNIFICA, NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CASA, POSSUÍREM AS *CPI'S* OS MESMOS PODERES INSTRUTÓRIOS TITULARIZADOS PELOS JUÍZES NA FASE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES QUE SE ESPRAIA A TODAS AS ESFERAS DE PODER. MOTIVAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS PELAS *CPI'S*. INADMISSIBILIDADE, CONTUDO, DE EXTENSÃO PURA E SIMPLES DOS MESMOS CRITÉRIOS ADOTADOS PARA ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS, SOB PENA DE, POR EXCESSIVO RIGOR FORMAL,

MS 38149 MC / DF

INVIABILIZAR-SE, POR COMPLETO, O EXERCÍCIO DAS RELEVANTES ATRIBUIÇÕES OUTORGADAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. POSSIBILIDADE DE AS CPI'S, POR PODER PRÓPRIO, DETERMINAREM A QUEBRA DE SIGILOS. PRECEDENTES. CPI-PANDEMIA. VOTAÇÃO EM BLOCO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. FATO DETERMINADO, PERTINÊNCIA TEMÁTICA E CAUSA PROVÁVEL. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. PRECEDENTES. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. PEDIDO SUBSIDIÁRIO. ACOLHIMENTO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SIGILO. LIMINAR, EM PARTE, DEFERIDA.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Allan Lopes dos Santos contra atos praticados pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistentes na determinação de quebra de sigilo telefônico, telemático, bancário e fiscal do impetrante, bem assim a determinação de elaboração, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), de relatório de inteligência financeira em relação ao autor, diante da aprovação dos Requerimentos nºs 1.039/2021, 1.230/2021, 1.293/2021, 1.305/2021 e 1.444/2021.

2. Alega o autor que, apesar dos fins a que se destina, a CPI-Pandemia tem praticado atos desbordantes de seus limites, incorrendo, pois, em manifesta ilegalidade e inconstitucionalidade, tal como sucedeu com a decretação de quebra de sigilos bancário, telefônico e telemático que lhe foi imposta.

O impetrante afirma que a *amplitude* do requerimento é *tamanho*, que

MS 38149 MC / DF

escancara a falta de motivação do documento. Nesse sentido, a quebra dos sigilos determinada pela CPI foi realizada em bloco, *sem qualquer debate quanto à necessidade da produção da prova*, a corroborar sua manifesta ilegalidade.

Aduz que as informações almejadas pela autoridade coatora, Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pelo Senado Federal, estão protegidas pelos direitos fundamentais à privacidade e à intimidade, razão pela qual, para afastamento dos sigilos, imprescindível a observância do preceitos legais tal como sucede com as decisões judiciais.

Aponta, nessa linha, a existência de precedentes deste Supremo Tribunal Federal que reputam necessárias (i) a indicação de fatos concretos, (ii) a relação de conexidade entre o objeto da investigação e a medida invasiva pretendida, (iii) a observância do princípio da proporcionalidade e (iv) a adequada fundamentação da ordem de quebra de sigilo.

Invoca erro quanto à sua identificação, porquanto *sempre atuou na iniciativa privada, jamais tendo ocupado qualquer cargo da administração pública, o que reforça ainda mais a possibilidade de confusão na elaboração do documento.*

Afirma manifesta desproporção e irrazoabilidade na ordem de quebra de sigilos. Defende, ainda, a ocorrência, na espécie, de *fishing expedition*, pois, ao invés de *delimitarem fatos ilícitos e seus possíveis autores por meio de diligências preliminares para, somente então, deflagrar medidas intrusivas da intimidade e privacidade dos investigados, elegem-se as pessoas potencialmente criminosas para buscar-se eventual delito por elas praticado mediante o uso dos meios legais sem fundamentação idônea.*

Sustenta, ainda, violação dos direitos constitucionais à liberdade de imprensa e ao sigilo da fonte, tendo em vista que *[a] jurisprudência desta corte tem se pronunciado reiteradamente no sentido da impossibilidade de utilização de meios punitivos penais, civis e administrativos, por parte do Estado, para se identificar a origem das informações a que o jornalista teve acesso para o exercício de suas atividades.*

Em síntese, fundada a ilegalidade da ordem nos seguintes

MS 38149 MC / DF

argumentos: (i) ao contrário da fundamentação expendida pela CPI, o impetrante nunca ocupou cargo na Administração Pública, a revelar a premissa equivocada do requerimento; (ii) a decisão parlamentar não se apoia em causa provável, tampouco fez referência a fatos concretos; (iii) teria ocorrido aprovação em bloco de uma série de Requerimentos, sem que individualizadas as fundamentações; (iv) não motivadas devidamente as medidas invasivas decretadas que devem observar fundamentação específica e exauriente; (v) manifesta violação do direito fundamental à liberdade de imprensa e ao resguardo do sigilo da fonte; (vi) a amplitude da ordem ultrapassa o período de abrangência da Pandemia; e (vii) evidentes a desproporcionalidade e a irrazoabilidade das medidas.

3. Deduzidos os seguintes pedidos:

(i) **em liminar**, a suspensão da eficácia dos atos tidos como coatores, bem assim *a determinação de proibição de remessa ou divulgação, pela autoridade coatora, de cópia de documento e/ou dados sigilosos obtidos em razão da aprovação dos requerimentos a qualquer órgão, entidade, instituição ou pessoa pública e privada;*

e (ii) **no mérito**, a concessão da ordem, para declarar a ilegalidade dos atos coatores, bem como determinar o *descarte de qualquer informação sigilosa dela derivada.*

4. Declarada suspeição pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Relator originário do feito, os autos foram a mim distribuídos livremente.

5. Autos conclusos em meu gabinete em 19.8.2021, às 10h10min.

6. Na mesma data, requisitei informações à autoridade apontada como coatora (eDOC. 16).

7. Em 19.8.2021, às 19h01min, o impetrante promoveu aditamento da petição inicial, para nela incluir pedido referente à ilegalidade dos Requerimentos nºs 1.293/2021, 1.305/2021 e 1.444/2021 todos aprovados pela CPI-Pandemia na manhã daquele mesmo dia, motivo pelo qual requisitei informações complementares.

8. A autoridade apontada como coatora, tempestivamente

MS 38149 MC / DF

manifestou-se consignando os seguintes tópicos (eDOC. 19 e 29): (i) a existência de diferença do nível de fundamentação inerente à decisão judicial em relação à decisão tomada por instância política; (ii) a possibilidade jurídico-constitucional de as Comissões Parlamentares de Inquérito decretarem a quebra dos sigilos bancário, telefônico e telemático; (iii) devidamente fundamentado o Requerimento de quebra, existindo nexos causal; (iv) respeito ao princípio da colegialidade, pois aprovada pelo colegiado competente; (v) as Comissões Parlamentares de Inquérito têm por função a apuração legislativa de determinados fatos, situação distinta da apuração jurídico-criminal; (vi) diante da aprovação do Requerimento pelo órgão competente, não cabe ao Poder Judiciário interferir na avaliação da necessidade da medida para a investigação, em face do necessário resguardo dos atos *interna corporis* e da separação dos Poderes.

É o breve relato.

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 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**

MS 38149 MC / DF

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 estão consagradas expressamente na Constituição de 1988, que lhes conferiu *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*:

Art. 58 omissis

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

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.*) entende 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.

MS 38149 MC / DF

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 **minoría** 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 pelo 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, interpretada por esta Suprema Corte como correspondentes aos poderes instrutórios titularizados pelos Juízes na fase de instrução processual (HC 80.240/RR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 14.10.2005) – evidencia aplicarem-se às CPI's **os mesmos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar ao desempenhar sua função instrutória**, sob pena de flagrante nulidade (MS 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Na linha do que assentei no **HC 202.940/DF** (DJe 10.6.2021), a teor do art. 58, § 3º, da Constituição da República, as Comissões Parlamentares de Inquérito são detentoras de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, **têm os mesmos poderes, com ressalva, apenas, das hipóteses de reserva de jurisdição**. Estão, portanto, vinculadas, como todas as demais autoridades com poderes investigatórios, às normas constitucionais e legais de proteção do investigado.

Nessa medida, as Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas por quaisquer das Casas do Congresso Nacional, em conjunto ou em separado, devem respeito aos direitos fundamentais, às leis da República, *ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos* (MORAES, Alexandre de.

MS 38149 MC / DF

Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, n. 146, 2000, p. 281-9).

Com efeito, 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 CPI's –, 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 Parlamentar 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 aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à instauração da CPI (HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996; MS 25.281-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR/SP, Min. Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008).

Acentuei acima que as CPI's possuem os mesmos poderes das autoridades judiciais. Há, de um lado, atividade intrínseca do Legislativo e, de outro, limitações inerentes ao exercício do poder de investigar.

Disso decorre consequência importante a respeito do tema versado na presente controvérsia. Ao atribuir às CPI's *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, evidentemente a Constituição Federal não retira a atividade parlamentar de seu natural ambiente. Não obstante a imposição constitucional relativa à fundamentação das decisões seja

MS 38149 MC / DF

princípio de aplicação irrestrita, a se espriar por circunstâncias materiais as mais diversas, desde atos administrativos concretos até decisões judiciais, é imprescindível reconhecer a existência de nuances de extensão e/ou profundidade nos argumentos justificadores das medidas investigatórias adotadas pela CPI.

Há, por isso mesmo, significativa diferença entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo no tocante à observância do dever de motivação.

Dos 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 das Comissões Parlamentares de Inquérito – formadas por agentes públicos oriundos das mais diversas carreiras, não apenas técnicos do Direito –, a despeito de igualmente sujeitas, como já disse, 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.*), **não se reclama o mesmo 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 lhes impõe, 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 investidos do ofício judicante.** 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,

MS 38149 MC / DF

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 acerca da necessidade de examinar a adequação da fundamentação nas decisões tomadas pelas CPI's com base em critérios próprios. **A extensão pura e simples dos mesmos critérios comumente adotados para a análise da fundamentação das decisões judiciais pode levar ao equívoco de se tomarem por insuficientes argumentos perfeitamente adequados à atividade peculiar que é desenvolvida por uma CPI.**

A Carta Política quando atribui poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais às CPI's 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 dispendo de amplos poderes, possam conduzir as investigações acima de suas paixões partidárias e de seus interesses políticos, e até pessoais”

(SANTOS, Margaret de Olivaes 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).

MS 38149 MC / DF

Com efeito, os Deputados Federais e os Senadores da República, no exercício de 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 das CPIs – órgãos do Poder Legislativo – não se amparam em razões **estritamente** jurídicas, a cingir, o controle jurisdicional sobre os atos por elas praticados, às hipóteses de **manifesto** abuso de poder ou ilegalidade.

Comungo, portanto, da premissa lançada pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do MS 33.751/DF (Primeira Turma, DJe 31.3.2016), quanto à 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, de outro lado, que, **em regra**, a intervenção do Poder Judiciário no controle da fundamentação 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.

Sucedo 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 o controle judicial exercido sobre a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito **resultar em transgressão ao postulado da separação dos poderes** seja pela inviabilização das atribuições investigativas da CPI seja, ainda, pela sub-rogação do Poder Judiciário no âmbito do papel constitucionalmente reservado, com exclusividade, ao Congresso Nacional e suas comissões.

Nessa perspectiva, há de se considerar, na abordagem jurisdicional da presente controvérsia, que a adoção de filtros excessivamente rigorosos sobre o ônus argumentativo reclamado das CPIs, na edição de

MS 38149 MC / DF

seus atos decisórios, tem o potencial inarredável de **inviabilizar**, por completo, o **exercício das relevantes atribuições** a elas outorgadas pela Constituição da República, e, em consequência, de **inibir o desempenho do direito à oposição política**. Em tal ocorrendo, delinea-se o **esvaziamento da função intrínseca** do Poder Legislativo de exercer 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 ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 636).

Acentuo que os sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático se encontram, em princípio, protegidos pelo art. 5º, X e XII, da Constituição da República, e, em relação a dados informáticos, 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 poder próprio**, 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 imposto a ato de natureza jurisdicional. Vale dizer, para a validade jurídico-constitucional da medida adotada pela CPI, indispensáveis (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

MS 38149 MC / DF

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. 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: Fórum, 2008, p. 107-8).

Ressalto, por relevante, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, na esteira 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, Primeira Turma, DJe 31.3.2016, *v.g.*).

Destaco, 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, além do mais, 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).

2. 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, a demonstração inequívoca da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do risco de ineficácia da ordem postulada (*periculum in mora*), caso mantida, até o julgamento final do *mandamus*, a higidez do ato coator (art. 7º, III, da

MS 38149 MC / DF

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

Trago à colação, por relevante, o objeto da CPI-Pandemia:

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

Em síntese, os Requerimentos nºs 1.039/2021, 1.230/2021 (eDOC. 3, fls. 1-13 e 39-49), 1.293/2021, 1.305/2021 e 1.444/2021 (eDOC. 14, fls. 1-6, 7-15, 16-23) tidos como atos coatores, apontam que o impetrante:

(i) faria parte do *Gabinete do Ódio*, que defendia a utilização

MS 38149 MC / DF

de medicação sem eficácia comprovada e apoiava teorias como a da imunidade de rebanho, além de disseminar conteúdos que atentam contra a ciência, a saúde pública e a vida, contribuindo para o agravamento da crise sanitária e o aumento da mortalidade derivada da pandemia no Brasil;

(ii) seria um dos protagonistas na criação e/ou divulgação de conteúdos falsos na internet, classificada até mesmo como verdadeira “militante digital”, por sua intensa atuação na escalada da radicalização das redes sociais por meio de fake news;

(iii) teria sido assessor especial do Poder Executivo. Porém atua no chamado “gabinete do ódio”, como a imprensa vem denominando. Segundo consta, a mencionada pessoa está instalada próxima ao Presidente, em sintonia com seus assessores diretos, com objetivo de executar estratégias de confronto ideológico e de radicalização dos ataques nas redes sociais contra adversários.

A análise dos excertos acima, associada às premissas anteriormente expostas – ou seja, a natureza das CPIs, as peculiaridades que envolvem a motivação de seus atos e as diferenças entre fundamentação judicial e fundamentação da decisão política – **levam-me a não vislumbrar**, na espécie, a presença dos requisitos necessários para o deferimento da medida liminar postulada.

Em primeiro lugar, não há, aparentemente, qualquer ilegalidade na decisão parlamentar por haver sido aprovada em *bloco*. A forma de votação está intimamente conectada à organização dos trabalhos daquela Comissão Parlamentar, mostrando-se imune à sindicância do Poder Judiciário por constituir ato atinente à interpretação regimental, vale dizer, ato *interna corporis*. Ausente, em consequência, conexão direta e estrita do tema a parâmetro constitucional (RE 1.297.884-RG/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 04.8.2021). Ademais, como já ressaltado em momento anterior, a decisão de quebra de sigilos constituiu-se, sobretudo, pelo requerimento parlamentar anterior. No caso em análise, a autoridade coatora declinou, individualizadamente, a justificação para as quebras de sigilo, tudo a afastar a pretensa ilegalidade (MS 37.973-MC/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 17.6.2021).

MS 38149 MC / DF

De outro lado, o requerimento que fundamentou o pedido de quebra faz menção a indícios que, devidamente lidos no contexto mais amplo da presente investigação parlamentar, estão perfeitamente adequados ao objetivo de buscar a elucidação das *ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil*.

Os motivos veiculados no requerimento, ao contrário do que se afirma na impetração, sinalizam o envolvimento do impetrante no chamado “*gabinete do ódio*”, *que defendia a utilização de medicação sem eficácia comprovada e apoiava teorias como a da imunidade de rebanho*. Atribui-se ao investigado papel de destaque na *criação e/ou divulgação de conteúdos falsos na internet, com intensa atuação na escalada da radicalização das redes sociais por meio de fake news*. Consta, ainda, nas razões do ato impugnado, o registro de que a parte impetrante seria integrante de grupo que *influenciou fortemente na radicalização política adotada pelo Palácio do Planalto, interferindo e influenciando ações políticas por meio da divulgação de informações falsas em redes sociais*.

Reafirmo, tal como o fiz no MS 37.976-MC/DF, que uma das linhas investigativas traçadas pela CPI em questão diz com a existência de um Gabinete das Sombras – que defendia a utilização de medicamentos sem eficácia comprovada, apoiava teorias como a da imunidade de rebanho –, do qual o autor desta impetração supostamente seria integrante e um de seus principais expoentes.

Como bem pontuado no próprio requerimento, *[é] inegável que um dos pontos de especial interesse da CPI – e da própria população em geral – é saber se, “somado à gravidade de um vírus potencialmente letal, o Poder Público agiu de maneira adequada ao propósito de minimizar perdas e proteger a população”, ou se, ao revés, estruturou-se no país um “ministério paralelo da saúde”, fora do aparato estatal e sem especialistas em infectologia, responsável por aconselhar autoridades, por difundir ideias como a chamada imunidade de rebanho, por recomendar medidas comprovadamente ineficazes como o “tratamento precoce”, por desestimular a compra de vacinas e, finalmente, por desincentivar ações de proteção sanitária, como o isolamento social*.

Nessa perspectiva, a eventual composição de um *Gabinete das*

MS 38149 MC / DF

Sombras ou de um *Ministério da Saúde Paralelo*, desvinculado da estrutura formal da Administração Pública, constitui **fato gravíssimo** que dificulta o exercício do controle dos atos do Poder Público, a identificação de quem os praticou e a respectiva responsabilização e, como visto, pode ter impactado diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia.

É bem verdade que, aparentemente, há um singelo erro fático – a circunstância de o impetrante ter ocupado cargo na Administração Pública Federal – na descrição exposta pela CPI-Pandemia. No entanto, **tal constatação não tem o condão invalidar toda a fundamentação apresentada**, pois existem outros elementos **autônomos** aptos a darem suporte material à ordem emanada de referida Comissão Parlamentar.

É preciso destacar, nesse quadro, o fato público e notório, portanto, independente de prova nos autos (art. 374, I, CPC), que o impetrante já foi alvo de medidas de busca e apreensão, *pela suposta disseminação de notícias falsas, ataques ofensivos a diversas pessoas, às autoridades e às Instituições, dentre elas o Supremo Tribunal Federal, com flagrante conteúdo de ódio, subversão da ordem e incentivo à quebra da normalidade institucional e democrática*, decretadas pelo Ministro Alexandre de Moraes no âmbito do INQ 4.781/DF.

Tal fato, na minha visão, parece corroborar a assertiva da CPI-Pandemia de que o impetrante tem divulgado, por meio das redes sociais, notícias fraudulentas, inclusive quanto à Pandemia, reforçando, pois, a existência de suporte fático idôneo e suficiente às quebras determinadas pela CPI.

Inquestionável, desse modo, que os indícios apontados contra o impetrante – supostamente responsável por disseminar notícias falsas sobre a utilização de medicamentos *sem eficácia comprovada*, *contrários às medidas de distanciamento social e à vacinação* – sugerem a presença de causa provável, o que legitima a flexibilização do seu direito à intimidade, com a execução das medidas invasivas ora contestadas.

Não constitui demasia insistir, no ponto, que a CPI não se subordina, em seus atos decisórios, ao mesmo ônus argumentativo imposto aos órgãos judiciários. *In casu*, o que, de fato, importa é a circunstância de a

MS 38149 MC / DF

Comissão de Inquérito se ter apoiado, para a sua tomada de decisão, em elementos informativos prévios, já sob sua posse, cujo teor indiciário sinalizara a utilidade e necessidade da medida decretada.

Cumprido analisar, ainda, a alegação segundo a qual as quebras de sigilos determinadas pela CPI-Pandemia constituiriam injustificada violação dos direitos à liberdade de imprensa e ao sigilo da fonte titularizados pelo impetrante.

A despeito das constantes ameaças e persistentes ataques direcionados a este Tribunal por grupos sociais hostis aos valores constitucionais, democráticos e republicanos, **consigno que o Supremo Tribunal Federal jamais se intimidará, tampouco se eximirá de exercer sua missão institucional de proteger os direitos fundamentais, guardar a Constituição e defender a Democracia, sempre atuando com independência e imparcialidade.**

Friso, contudo, que os direitos fundamentais, em regra, não possuem caráter absoluto, pois o interesse público e a própria natureza de tais direitos, que devem conviver de forma íntegra e harmônica entre si, possibilitam, excepcionalmente, a adoção de medidas restritivas (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12.5.2000).

Nessa linha, os direitos fundamentais, frente a elevados valores de interesse público, **não impedem a atuação indispensável, legítima e fundamentada** do aparato estatal para descortinamento e responsabilização dos transgressores da ordem jurídico-constitucional.

Na espécie, a análise dos autos revela hipótese configuradora da excepcionalidade a que me referi, na qual a CPI-Pandemia, reitero, utilizando-se de suporte fático idôneo e fundamentação suficiente, afastou, pontualmente, os sigilos do impetrante.

Nesse contexto, não vislumbro, ao menos em juízo de sumária cognição, ausência de justificativa hábil na decisão parlamentar que decretou a quebra de sigilos atacada.

É dizer, os indícios apontados contra o impetrante – que teria concorrido diretamente para utilização de medicamento sem comprovação científica de eficácia e, por via de consequência,

MS 38149 MC / DF

influenciado no agravamento da situação pandêmica hoje vivenciada no país – sugerem a presença de *causa provável*, o que legitima a flexibilização do direito à intimidade, com a execução das medidas invasivas ora contestadas. Não há, por óbvio, como saber, de antemão, **se e quais** indícios demonstrarão, ao fim das investigações, conexões efetivamente importantes e, por isso, todos devem ser objeto de análise.

Detecto, nesse exame perfunctório, portanto, que a medida determinada tem **pertinência temática** com escopo precípua da CPI-Pandemia e está amparada na existência de **indícios mínimos** e na presença de *causa provável*. Segundo as apurações conduzidas por aquele órgão parlamentar – insuscetíveis, frise-se, de desconstituição e análise pormenorizada por esta Corte –, as atividades desenvolvidas pelo impetrante podem ter impactado no enfrentamento da crise de saúde pública decorrente da proliferação do vírus SaRS-CoV-2.

Não vislumbro, ainda, desproporcionalidade na medida impugnada. Dadas as particularidades da presente CPI – que envolve sensível investigação sobre virtuais responsáveis pelo quadro de emergência sanitária que hoje assola o país, com mais de meio milhão de brasileiros mortos¹ – e, sobretudo, as circunstâncias emergentes do *fato probando*, cujo deslinde não parece alcançável apenas pela via testemunhal, as quebras de sigilo telefônico, telemático, bancário e fiscal assumem singular relevância. Sem tais intervenções na esfera de intimidade dos potenciais envolvidos, as chances de êxito quanto ao esclarecimento dos eventos sob apuração tornam-se praticamente desprezíveis.

Sobreleva, de igual modo, a necessidade, para aprofundamento das investigações conduzidas pela CPI-Pandemia, de quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante, na medida em que teria recebido significativos recursos para *disseminação de desinformação*, sendo indispensável averiguar se *foi financiada e por quem foi financiada, se houve a participação de agentes públicos ou envolvimento de dinheiro público*. Aparentemente **úteis e necessárias**, pois, as medidas invasivas

1 Segundo dados oficiais disponíveis no sítio <https://covid.saude.gov.br/>, atualizado em 26.8.2021, às 18h40min, já se registraram 577.565 óbitos por COVID-19 no Brasil. Acessado em 27.8.2021, às 16h05min.

MS 38149 MC / DF

questionadas.

Em tal contexto, necessário ter presente, 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.

Resgatar essa essência propositiva do inquérito legislativo assume inquestionável relevo no contexto da presente CPI, na qual se apura, reitero, eventual descumprimento, pelo Governo Federal, de seus deveres constitucionais na área da saúde, a implicar o agravamento da pandemia em solo nacional.

Merece guarida, no entanto, o pleito subsidiário. É que – na linha do que tenho assinalado em outras decisões a propósito do tema (MS 38.001 MC/DF, DJe 29.6.2021) – o decreto parlamentar de quebra dos sigilos telefônico, telemático, bancário e fiscal não exonera a CPI do dever de preservar a confidencialidade dos dados em questão, atendendo fielmente ao que dispõe o próprio Regimento Interno do Senado, em seu art. 144. Reproduzo abaixo o teor de referida norma regimental, *verbis*:

“Art. 144. Quanto ao documento de natureza sigilosa, observar-se-ão, no trabalho das comissões, as seguintes normas:

I - não será lícito transcrevê-lo, no todo ou em parte, nos pareceres e expediente de curso ostensivo;

II - se houver sido encaminhado ao Senado em virtude de requerimento formulado perante a comissão, o seu Presidente dele dará conhecimento ao requerente, em particular;

III - se a matéria interessar à comissão, ser-lhe-á dada a conhecer em reunião secreta;

IV - se destinado a instruir o estudo de matéria em curso no Senado, será encerrado em sobrecarta, rubricada pelo

MS 38149 MC / DF

Presidente da comissão, que acompanhará o processo em toda a sua tramitação;

V - quando o parecer contiver matéria de natureza sigilosa, será objeto das cautelas descritas no inciso IV.

Parágrafo único. A inobservância do caráter secreto, confidencial ou reservado, de documentos de interesse de qualquer comissão sujeitará o infrator à pena de responsabilidade, apurada na forma da lei.”

Dessa forma, os documentos sigilosos arrecadados pela CPI, desde que guardem nexo de pertinência com o objeto da apuração legislativa em curso e interessem aos trabalhos investigativos, poderão ser acessados, *em sessão secreta*, **unicamente** pelos Senadores que integram a Comissão de Inquérito, sem prejuízo da possibilidade de exame do material pelo próprio investigado e/ou seu advogado constituído.

Além disso, os dados e informações pessoais e profissionais que, dizendo respeito exclusivamente à esfera de intimidade do atingido e de terceiros, sejam estranhos ao objeto do inquérito parlamentar devem ser mantidos sob indevassável manto de sigilo, sendo vedado o seu compartilhamento com o colegiado da Comissão, tal como se infere, aliás, do teor do inciso III do art. 144 do RISF. Portanto, devem tais documentos ser acautelados pelo Presidente da CPI ou pessoa por ele designada, em regime de absoluta confidência e inaccessibilidade, até posterior devolução ao investigado.

Ante o exposto, **defiro**, em parte, a liminar requerida, **apenas** para determinar a preservação do sigilo dos dados do impetrante, nos termos acima indicados.

Comunique-se, imediatamente, à Presidência da Comissão 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, 31 de agosto de 2021.

MS 38149 MC / DF

Ministra Rosa Weber
Relatora