

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA 37.971 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
IMPTE.(S)	: ANTONIO ELCIO FRANCO FILHO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

D E C I S Ã O

Tratam os autos de Mandado de Segurança impetrado por ANTÔNIO ELCIO FRANCO FILHO, por meio da Advocacia-Geral da União, contra ato do Presidente da CPI da COVID-19, que determinou a quebra do sigilo de comunicações do Impetrante.

Alega o autor, em suma, que a quebra do seu sigilo de comunicações não atendeu aos requisitos legais, especialmente porque a decisão seria desproporcional, não teria sido adequadamente fundamentada e, ademais, teria abrangido registros de dados telefônicos, que não seriam suscetíveis de requisição pelo Poder Legislativo (Comissão Parlamentar de Inquérito).

Com a inicial, o autor juntou documentos.

Foi requerida medida liminar, nos seguintes termos:

"É imperioso o deferimento de medida acauteladora em caráter inaudita altera parte, para determinar a imediata suspensão da eficácia da decisão impugnada, eis que presentes seus requisitos autorizadores, quais sejam, o fumus boni iuris e periculum in mora, conforme se demonstra abaixo.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal é pacífico no sentido de exigir a adequada fundamentação das decisões proferidas no âmbito das CPIs em casos de quebra de sigilos de dados, bancários, fiscais e telefônicos. Além do que, há uma

MS 37971 / DF

nítida confusão entre as naturezas dos sigilos objetos de requisição pela CPI, misturando as hipóteses de quebra de dados telefônicos com os registros/dados telefônicos, o que seria inviável, por exigir reserva de jurisdição. Assim, resta configurado o *fumus boni iuris* do presente mandado de segurança.

Da mesma forma, também se encontra presente a probabilidade do direito invocado, pois, além de inexistir a motivação da suficiente para a quebra do sigilo, não houve qualquer menção à pertinência temática da diligência de quebra de sigilo com o objeto a ser investigado.

O *fumus boni iuris* também se revela presente, pois ainda que fosse permitido teoricamente a quebra dos registros telefônicos, não houve qualquer fundamentação a respeito da necessidade da medida ou que o resultado a ser apurado não pudesse ser passível de confirmação por nenhum outro meio ou fonte lícita de prova; operou-se a requisição da quebra dos sigilos com base exclusivamente na pressuposição genérica de o impetrante ter ocupado o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Saúde, o que, conforme já demonstrado, não se revela suficiente para uma medida de extrema gravidade.

Também se configura presente o *periculum in mora*, considerando que, caso não deferida a concessão da medida liminar aqui vindicada de forma incontinenti, restará à inocuidade os direitos fundamentais à intimidade, privacidade e ao sigilo de comunicações.

Importa ressaltar, que a não concessão de medida liminar também possui sérios riscos de violação de outras prerrogativas constitucionais, que norteiam e comandam o devido processo legal, além da dignidade e intimidade do impetrante.

Dessa forma, impõe-se a concessão de medida liminar inaudita altera parte, de modo a que seja reestabelecida a ordem constitucional, para o fim de determinar a imediata suspensão da eficácia da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI DA PANDEMIA, em sessão realizada no dia 10.06.2021, no que tange a aprovação dos Requerimentos nºs 761/2021 e 824/2021, que

Supremo Tribunal Federal

MS 37971 / DF

determinaram a quebra de sigilo telefônico e de dados telemáticos em desfavor do impetrante"

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. **Passo à análise do pedido.**

Reputo cabível a concessão da liminar.

Há relevante fundamento para a suspensão do ato que deu motivo ao pedido deduzido na presente impetração; e a medida pleiteada resultará **ineficaz**, acaso deferida apenas após a efetivação das quebras de sigilo, as quais podem ocorrer a qualquer instante.

Embora seja possível a quebra do sigilo das comunicações por deliberação de Comissão Parlamentar de Inquérito (E. g.: MS 23556, Relator OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 14/09/2000, DJ 07-12-2000 PP-00007 EMENT VOL-02015-02 PP-00342), é certo que a jurisprudência do Tribunal tem declarado viável o **controle judicial** dessas deliberações, notadamente para avaliar se existe **fundamentação adequada** para a quebra do sigilo. Nesse sentido:

"COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, § 3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico

MS 37971 / DF

de qualquer pessoa 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 a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedentes. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretar, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais, quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. - O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta,

MS 37971 / DF

no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquelas que importam na revelação ("disclosure") das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. A legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula.

MANDADO DE SEGURANÇA E TERMO INICIAL DO PRAZO DE SUA IMPETRAÇÃO. - O termo inicial do prazo decadencial de 120 dias começa a fluir, para efeito de impetração do mandado de segurança, a partir da data em que o ato do Poder Público, formalmente divulgado no Diário Oficial, revela-se apto a gerar efeitos lesivos na esfera jurídica do interessado. Precedentes."

(MS 24817, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2005, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-03 PP-00571)

Os julgados do Tribunal também têm enfatizado que a quebra de sigilo, seja ele fiscal, bancário ou de comunicações (caso dos autos), precisa apresentar-se de modo **proporcional** ao fim a que se destina, sendo vedada a concessão de **devassa indiscriminada** da vida privada do investigado. Assim, por exemplo:

"Comissão Parlamentar de Inquérito. Quebra de sigilo bancário e fiscal. - Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por Comissão de Inquérito Parlamentar (assim, entre outros, nos MSs 23.452, 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais Comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra

MS 37971 / DF

alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa. - No caso, a determinação da quebra de sigilo em causa está fundamentada na forma em que, tratando-se de decretação por parte de C.P.I., se admite que ela se dê. Mandado de segurança indeferido, cassada a liminar." (MS 23843, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2001, DJ 01-08-2003 PP-00130 EMENT VOL-02117-40 PP-08591)

"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 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

MS 37971 / DF

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 23851, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2001, DJ 21-06-2002 PP-00098 EMENT VOL-02074-02 PP-00308)

Este último ponto precisa ser devidamente ressaltado porque, nos tempos que correm, **o modo de vida das pessoas está cada vez mais ligado ao uso de tecnologias das comunicações**. Os computadores pessoais e telefones inteligentes (*smartphones*) servem, na atualidade, para comunicações e registros os mais diversos, desde aspectos ligados aos chamados "dados sensíveis" (dados pessoais sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico), que a princípio não apresentam **nenhum interesse para uma investigação parlamentar**, às questões ligadas ao trabalho e aos negócios — estas, sim, com possibilidade de terem relevância para CPIs.

A grande **convergência de informações** para esses mecanismos implica a necessidade, por parte das autoridades investigativas, do dever de **minimizar o acesso aos dados pessoais do investigado**, limitando-se ao estritamente necessário para a investigação, sob pena de **ferimento irreparável do direito à intimidade e privacidade**.

O **direito fundamental à privacidade** (CF, art. 5, X), como tal entendido "*o direito de manter o controle sobre suas próprias informações e de*

MS 37971 / DF

determinar a maneira de construir sua própria esfera particular” (RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Tradução Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda, p. 15), está na ordem do dia das discussões constitucionais justamente pela circunstância de que as tecnologias da informação têm induzido a **hiperdocumentação** do dia a dia das pessoas, desde atos domésticos até às suas movimentações físicas e às manifestações públicas em redes sociais. E isso, associado à **facilidade de manipulação e recuperação das informações a partir de dados**, por meio de mecanismos apropriados, **deixa vulneráveis aspectos sensíveis da vida íntima dos cidadãos**.

Nesse contexto, a quebra de sigilo das comunicações deve ser medida excepcionalíssima, e, ainda mais, deve recair sobre o **mínimo possível de dados** para o desenvolvimento da investigação (seja ela judicial ou legislativa). A Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, aliás, embora não se dirija especificamente à disciplina das medidas de investigação, deixou claro, no art. 4º, §1º, que tais medidas devem sempre ser **proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular** previstos na própria LGPD.

No caso dos autos, pela leitura dos Requerimentos nºs 761/21 (Sen. Alessandro Vieira) e 824/21 (Sen. Renan Calheiros), feitos perante a “CPI da Covid”, cuja aprovação é de conhecimento público (CPI quebra sigilo de Eduardo Pazuello, Ernesto Araújo e ‘gabinete paralelo’ - Senado Notícias), e que **embasou o deferimento per relationem da quebra do sigilo das comunicações do Impetrante**, verifica-se que as medidas de **quebra de sigilo são vastas e alcançam toda a vida privada (digital) do Impetrante a partir de março de 2020**, conforme se observa nos requerimentos dos senadores juntados aos autos (Peças 5 e 6 do Processo).

Supremo Tribunal Federal

MS 37971 / DF

No requerimento do Senador Renan Calheiros (MDB-AL) requisitou-se, de forma ampla (“sem restrições e limitações”, segundo o requerimento), e sem sequer indicar-se o período da quebra do sigilo:

“...a QUEBRA DE SIGILO TELEFÔNICO E TELEMÁTICO, sem restrições ou limitações, do empresário ANTÔNIO ÉLCIO FRANCO, cuja oitiva ocorreu no dia 9/6/2021.”

No requerimento do Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), a requisição foi mais expressamente detalhada, mas nem por isso menos ampla. Pediu o referido parlamentar:

“Nos termos do disposto no §3º do art. 58 da Constituição Federal, do disposto na Lei nº 1.579/52, bem como dos dispositivos regimentais aplicáveis à espécie, requeiro a TRANSFERÊNCIA DOS SIGILOS:

a) telefônico, de abril de 2020 até o presente, incluindo-se o registro e a duração das ligações telefônicas originas e recebidas (remetente e destinatário), oficiando-se as operadoras de telefonia Oi, Claro, Vivo, Tim, Nextel, Algar, Surf Telecom e demais em operação no país;

b.1) telemático, de abril de 2020 até o presente, oficiando-se empresa Google Brasil Internet Ltda. (Endereço: Avenida Brigadeiro Faria Lima, 3477, 18º andar, CEP 04538-133, São Paulo/SP), para que forneça:

- Dados cadastrais;
- Registros de conexão (IPs)
- Informações de Android (IMEI)
- Cópia integral de todo conteúdo armazenado no Google Drive, incluindo o backup do WhatsApp;

Cópia integral de todo conteúdo armazenado no Google Fotos, com os respectivos metadados (EXIF);

- Lista de contatos vinculados as contas mencionadas, com números de telefones e nomes;
- Cópia integral de todas as mensagens (Gmail) enviadas/recebidas/armazenadas (rascunhos e lixeira), com seus

MS 37971 / DF

anexos, em formato originalmente salvo pelo usuário, preservando a estrutura de diretórios criada pelo mesmo;

· Cópia integral de todas as mensagens enviadas, recebidas e armazenadas, conteúdos multimídias (fotos, vídeos, áudios) e qualquer outro anexo compartilhado através do sistema de troca de mensagens instantâneas Hangout;

· Localizações pretéritas e atuais do uso da(s) conta(s) (Location History), incluindo localizações geográficas específicas, por meio de GPS, Bluetooth ou sinal Wi-Fi;

· Relação dos locais salvos no GOOGLE MAPS e demais dados armazenados no aplicativo;

· Os históricos de pesquisas realizadas pelo usuário do dispositivo, incluindo pesquisas no Google Maps;

· Informações de pagamento, incluindo dados dos cartões de crédito (operadoras); · Listagem das redes WI-FI acessadas pelas contas indicadas;

· Informações dos aplicativos baixados e instalados no Google Play;

Informações de pagamento, incluindo dados dos cartões de crédito (operadoras);

· Listagem das redes WI-FI acessadas pelas contas indicadas;

· Informações dos aplicativos baixados e instalados no Google Play; b.2) telemático, de abril de 2020 até o presente, oficiando-se empresa WhatsApp Inc., para que forneça as seguintes informações sobre:

· "User Info, IP Addresses, Sym Address Book, Account Notes, Full Group Memberships e Profile Picture" (dados cadastrais da conta, informações do aparelho, versão da APP, data e horário do registro, status de conexão, última conexão com data, hora e porta lógica, endereço de email, informações de cliente Web; registros de acessos IPs desde 2019 e IP da última conexão; histórico de mudança de números; perfil do usuário com foto; about - antigo "status";

Nomes dos grupos, seus administradores, integrantes dos grupos com seus respectivos números de telefones e fotos - lista

MS 37971 / DF

de grupos; e agenda de contatos simétricos e assimétricos).

b.3) telemático, de abril de 2020 até o presente, oficiando-se empresa Facebook para que forneça, a respeito das plataformas Facebook, Instagram e Facebook Messenger, todo o conteúdo relativo às contas de sua titularidade, em especial mensagens privadas, participação em grupos fechados, comentários e postagens, lista de amigos e toda atividade nelas realizada.

b.4) telemático, de abril de 2020 até o presente, oficiando-se a empresa Apple Computer Brasil Ltda, por meio da Privacy & Law Enforcement Compliance (email lawenforcement@apple.com) para que forneça todo o conteúdo relativo às contas e aparelhos de titularidade do investigado, especialmente dados de localização, GPS, Bluetooth, endereço IP, localização de pontos de acesso Wi-Fi e torres de celular e outras tecnologias para determinar a localização aproximada de seu dispositivo, bem como o conteúdo armazenado no iCloud.

b.5) telemático, de abril de 2020 até o presente, oficiando-se ao Ministério da Saúde para que forneça:

- Dados cadastrais;
- Registros de conexão (IPs)
- Cópia integral de todo conteúdo armazenado no e-mail funcional utilizado
 - Cópia integral de todas as mensagens enviadas/recebidas/armazenadas (rascunhos e lixeira), com seus anexos, em formato originalmente salvo pelo usuário, preservando a estrutura de diretórios criada pelo mesmo;
 - *Listagem das redes WI-FI acessadas pela conta indicada*" (sublinhei)

Verifica-se, pela leitura dos citados requerimentos (em especial das partes que sublinhei), que **não há um foco definido previamente para a quebra do sigilo**. A medida é **ampla e genérica**, atingindo, o mais das vezes, **todo o conteúdo das comunicações privadas do Impetrante**, inclusive todas as fotografias, geolocalização, lista de contatos inteiras, grupos de amigos, etc. Em pelo menos um caso (“registro de acessos de IP”, no requerimento do Sen. Alessandro Vieira), **o pedido de quebra**

MS 37971 / DF

retroage a 2019 (mas a CPI diz respeito às possíveis ações irregulares do autor no âmbito das políticas de combate à **pandemia de Covid-19, que apenas chegou ao Brasil em 2020**).

Os pedidos de listas inteiras de contatos, com as respectivas fotos trocadas, por exemplo, representam manifesto **risco de violação injustificada da privacidade não apenas do Impetrante, mas desses terceiros também, que sequer são investigados**.

Logo, o caso se enquadra perfeitamente naquela ideia de “devassa”, a que se refeririam os precedentes do Tribunal, que citei há pouco. Em casos análogos, já houve outras decisões do próprio Supremo Tribunal Federal impedindo a violação de sigilos requerida ao **arrepião de fatos concretos e com violação do princípio da razoabilidade**: MS 25.812, Ministro César Peluso; e MS 25.668 MC, Ministro Celso de Mello.

Ademais, observa-se que os **fundamentos da quebra de sigilo, da forma que apresentados**, não têm a necessária aptidão para justificar a medida. No requerimento do Senador Renan Calheiros (MDB-AL), os fundamentos para a quebra do sigilo são apresentados nos seguintes termos:

“[...] Cumpre esclarecer que durante depoimento sob juramento, a testemunha acima qualificada declarou ter encontrado pessoalmente para negociações, testemunhas, convidados e convocados a depor nesta CPI e, ainda, que posteriormente deu continuidade às tratativas, por meios telefônicos.

Esta a razão central para o pleito, cujas informações decorrentes podem ajudar a elucidar investigações em curso nessa CPI.

Por esse motivo, aprovação do presente requerimento é fundamental ao bom prosseguimento dos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito, razão pela qual pedimos o apoio dos nobres pares.[...]" (sublinhei)

MS 37971 / DF

No requerimento do Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), os motivos para a quebra do sigilo das comunicações do impetrante foram expostos assim:

"O Sr. Antonio Elcio Franco Filho ocupou o cargo de Secretário-Executivo adjunto do Ministério da Saúde, tendo sido nomeado para exercer o cargo de Secretário Executivo em 3 de junho de 2020. Sua exoneração foi publicada em 25 de março de 2021, e, atualmente, exerce o cargo de Assessor Especial da Assessoria Especial da Casa Civil da Presidência da República (DAS 102.6). O Sr. Elcio Franco é Coronel do Exército aposentado, e foi considerado um dos principais interlocutores à frente do Ministério da Saúde para negociações por compra de vacinas e diálogo com secretários estaduais de Saúde. Enquanto "número 2" do então ministro Eduardo Pazuello, o Sr. Elcio participou de várias entrevistas coletivas da pasta. Na esteira do comportamento dos principais atores do Governo Federal, o Sr. Elcio Franco comparou, em entrevista à rádio CBN, o uso de medicamentos sem eficácia cientificamente comprovada, como a cloroquina, à aplicação de vacinas e imunizantes cujo uso emergencial foi aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Na oportunidade, o coronel afirmou que a compra de vacinas não havia sido realizada anteriormente devido à suposta falta de comprovação científica da mesma. Nesse sentido, a atuação do antigo Secretário Executivo corrobora o depoimento nesta CPI do representante da empresa Pfizer, Sr. Carlos Murillo, em que alegou ter sido Elcio Franco o responsável direto pelas tratativas com a farmacêutica sobre a aquisição de vacinas. De maneira ainda mais gravosa, o Sr. Elcio Franco teve destaque, logo no início de suas atividades como Secretário Executivo, em que registros de bate-papo interno do Ministério da Saúde no Whatsapp revelaram sua atuação em prol do uso da hidroxicloroquina e cloroquina em detrimento da aquisição de vacinas. Mostra-se evidente que sua atuação no cargo seguiu na contramão dos dados de óbitos pela Covid-19, reforçando a política negacionista do Presidente da República, se omitindo ou potencialmente intervindo de maneira negativa nas negociações para aquisição de vacinas pelo Brasil. Sendo assim, o acesso aos dados aqui solicitados é medida imperiosa para esclarecer o comportamento de um

MS 37971 / DF

dos principais atores responsáveis pela Política Nacional de Saúde do país. Cabe ressaltar, ainda, que o Coronel Elcio Franco informou à Pfizer, em novembro de 2020, que a análise das propostas do laboratório estava sendo prejudicada devido a existência de um vírus na rede de computadores do Ministério da Saúde. São necessários maiores esclarecimentos sobre a extensão do prejuízo causado pelas falhas tecnológicas e sua possível repercussão na aquisição de vacinas pelo Ministério. Soma-se às suas *declarações públicas entrevista coletiva em novembro de 2020, quando o ex-Secretário reforça que a vacinação não será obrigatória e que a Pasta ministerial não possuía intenção de compra de vacinas chinesas.* Tais afirmações estão *intrinsecamente ligadas às constantes crises entre o Governo brasileiro e seu principal parceiro comercial, a China.* Em face das evidências aqui expostas, bem como dos *fatos noticiados pela mídia desde o início desta trágica pandemia,* verifica-se que o Sr. Antonio Elcio Franco Filho *possuía papel primordial no combate à pandemia,* especialmente, enquanto porta-voz no Ministério da Saúde para aquisição de vacinas. Porém, em sentido contrário, suas declarações evidenciaram que *sus ações estavam voltadas para a compra de medicamentos sem comprovação científica e contra vacinas.* O acesso aos dados aqui solicitados é primordial para que a CPI possa investigar a real atuação comissiva ou omissiva dos principais responsáveis no Governo Federal na condução das políticas durante a pandemia.” (sublinhei)

Os fundamentos para a quebra do sigilo das comunicações ao Impetrante, apresentados pelos Senadores requerentes e encampados pela CPI, podem ser resumidos nas alegações de que o autor:

- Encontrou-se pessoalmente com testemunhas, convidados e convocados pela CPI para “negociações”;
- defendeu publicamente o uso de medicamento cuja eficácia científica no combate à Covid-19 não era comprovada; e
- omitiu-se em adquirir vacinas.

MS 37971 / DF

Quanto ao primeiro fundamento, o requerimento é **excessivamente vago**, sendo impossível dele extrair-se quais seriam os **fatos concretos** que ensejaram a quebra de sigilo do impetrante. A mera referência à circunstância de o autor ter se encontrado com pessoas que foram ouvidas na CPI nada diz sobre a prática de **atos ilícitos**. Também não esclarece o requerimento quais seriam as “negociações” referidas. Para que elas justificassem a quebra de sigilo teriam que ser **negociações ilícitas**; contudo, o requerimento não tece qualquer consideração sobre onde estaria a ilicitude.

É evidente, dessa maneira, que tal fundamento não se presta para sustentar uma tão ampla quebra de sigilo de comunicação.

Quanto ao segundo fundamento, também é evidentemente incabível a quebra do sigilo das comunicações do impetrante: a) primeiro porque o ato (a fala a favor do medicamento alegadamente ineficaz), pelos próprios termos do requerimento, foi público, de maneira que **não é necessária nenhuma medida para investigar fato notório**; b) ademais, a mera emissão de opinião sobre a conveniência do uso de um medicamento, sem qualquer interferência na prescrição e sem prometer cura certa, não é ilícita.

Com efeito, o simples fato de o Impetrante ter dado alguma **entrevista ou declaração pública defendendo o uso de certo medicamento, sem sugerir a automedicação** (o requerimento não fala sobre isso), não representa senão o exercício da sua **liberdade de opinião e de expressão**, visto como ele **não tinha como prescrever algum medicamento para alguém na função pública que ocupava** (aliás, não há informação nos autos de que o impetrante tenha formação médica). E não há indicação, nos requerimentos que deram origem à quebra de sigilo, de que o Impetrante tenha feito algo mais do que **falar** sobre a possível conveniência de os **médicos prescreverem** certos medicamentos.

MS 37971 / DF

Igual conclusão se aplica à questão da defesa de que a vacina não fosse obrigatória. Ora, o Impetrante sequer tinha autoridade para deliberar sobre o ponto. A **sua opinião não tinha relevância jurídica alguma para determinar a adoção ou não, pelo Brasil, da vacinação obrigatória**. Portanto, era apenas uma opinião mesmo, que não pode ser considerada ilícita, dada a liberdade de expressão do pensamento constitucionalmente assegurada (CF, art. 5º, IV).

O requerimento feito à CPI não se ocupou em indicar **qual seria o crime formal (de mera conduta) ou mesmo o ilícito que se consumaria com a simples fala — certa ou errada — em favor do uso de um remédio, mediante prescrição médica**. Aliás, o requerimento **não aponta em momento algum nenhum tipo penal ou ilícito civil que tenha sido cometido pelo autor**. Isso já é motivo suficiente para demonstrar que a quebra de sigilo carece de fundamentação, porquanto é necessário que se indique onde reside a **aparente ilicitude (e não apenas inconveniência) da conduta** do investigado, para que se possa quebrar sigilo.

É certo que o Impetrante ocupava uma importante posição no Ministério da Saúde e, por isso, a sua opinião tinha certo peso simbólico. Não se pode dizer que a atitude dele tenha sido a mais prudente. Porém, isso **não torna criminosa, ou sequer ilícita, a sua manifestação de pensamento, ainda que viesse posteriormente a se mostrar errada tecnicamente, conforme maiores conhecimentos adquiridos pelos cientistas**, tanto mais porque no início da pandemia, não apenas no Brasil, senão no mundo inteiro, estabeleceu-se no seio da própria comunidade médica acerba discussão sobre o uso *off label* de certos medicamentos, de tal maneira que **mesmo leigos, autoridades ou não, sentiram-se animados a externar essa ou aquela posição**, expressando as suas convicções. Isso faz parte da democracia: todos querem opinar sobre tudo.

O importante é ter presente que, **na prática, a prescrição de**

MS 37971 / DF

medicamentos continuou sendo, como sempre foi, um ato médico, e, como tal, sujeita à autonomia do profissional da medicina. Não há notícia nos requerimentos feitos à CPI, cuja motivação sustenta a quebra de sigilo ora impugnada, de que o Impetrante **tenha interferido concretamente em qualquer prescrição de medicamento**.

Quanto à possível omissão na compra das vacinas, a imputação dos fatos ao Impetrante é vaga e **estabelece uma linha de causalidade em termos muito superficiais**.

Pela leitura do requerimento do Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), verifica-se que, no ponto, a responsabilidade do Impetrante, suposta no requerimento, seria mesmo por mortes por Covid-19. É o que dá a entender o trecho do requerimento em que se diz que o ora Impetrante defendia certos medicamentos, e não vacinas, “*na contramão dos dados de óbitos pela Covid-19, reforçando a política negacionista do Presidente da República, se omitindo ou potencialmente intervindo de maneira negativa nas negociações para aquisição de vacinas pelo Brasil*”.

Ora, em primeiro lugar, o fato de o Impetrante reforçar o pensamento político do Presidente é natural, já que ele é subordinado ao Presidente, ocupando cargo em comissão, de modo que presumivelmente goza da confiança do governo, justamente por compartilhar das mesmas ideias. Não há nada ilegal nisso.

Acresce que não há o **menor indício** (no requerimento que embasou a quebra do sigilo) de que o autor tenha **trabalhado “contra a vacinação”**. O requerimento afirma isso a partir de uma **interpretação das falas do Impetrante**, mas não há nenhuma prova material ou sequer indício nesse sentido. Nem há também indicação de que o Impetrante tivesse autoridade institucional suficiente para interferir decisivamente em um processo tão complexo, como é o da aquisição de milhões de vacinas.

MS 37971 / DF

Por fim, também não há **nenhuma evidência no requerimento** de que o Impetrante, com sua alegada omissão, tenha colaborado para a morte de pessoas por Covid-19.

A responsabilidade criminal por omissão (nos crimes comissivos por omissão), como se sabe, é **estritamente normativa**, já que a abstenção de uma conduta não “causa” diretamente nada. A ligação do autor ao crime, portanto, depende de que se comprove a chamada “relevância da omissão”, conforme está disposto no art. 13, §2º do Código Penal:

“Art. 13 [...]”

§ 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

- com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.”

Pelos elementos constantes no requerimento de quebra de sigilo, a omissão penalmente relevante, no caso decorreria da letra “a” do art. 13, §2º do Código Penal, visto como o Impetrante teria o dever legal de cuidado, proteção e vigilância.

Analisando-se o sistema constitucional brasileiro, verifica-se que a assistência à saúde é um dever de todos os entes da federação (CF, art. 196: “art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”). Verifica-se também que as ações e serviços de saúde são muito variados e complexos (CF, art. 200).

MS 37971 / DF

É preciso levar em consideração igualmente que o evento epidemiológico em curso (pandemia de Covid-19) é **extremamente amplo e de difícil administração no mundo inteiro**, porque conta com variáveis ainda não compreendidas totalmente sequer pelos melhores centros médicos do mundo, até o presente momento.

Esse evento de grandes proporções e de enorme complexidade, ao chegar ao Brasil, não encontrou, ademais, um sistema administrativo de saúde perfeito, impecável, sem nenhum problema estrutural. Pelo contrário, é fato público e notório que o SUS, sem embargo da sua enorme relevância e do qualificado corpo técnico-profissional que tem em todas as esferas de governo, apresenta problemas estruturais.

Apontar, portanto, dentro de toda essa complexidade, **um ou alguns agentes públicos da União para imputar-lhes, de maneira preliminar e superficial, toda a responsabilidade administrativa por evento cataclísmico**, que se supõe seria evitável, é medida claramente desproporcional.

A compra de vacinas, concebidas no curso da própria pandemia mediante processos acelerados de aprovação por agências de saúde do mundo inteiro, decerto não era tarefa simples. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, no final de 2020, chegou a autorizar a compra de vacinas por estados e municípios (ADPF 770 e ACO 3451). Não há notícia de que em poucos dias ou semanas tenham esses entes federados conseguido adquirir e receber essas vacinas. Havia, e ainda há (é fato notório), escassez de vacinas. Os poucos países com capacidade de produção naturalmente começaram a usar os imunizantes na sua própria população. Além disso, o problema das cláusulas de assunção de risco pela União não era de fácil solução. E, por fim e o mais importante: o fato é que o Brasil avançou no seu processo de imunização.

O crime omissivo pressupõe **dolo**, isto é, **consciência e vontade de**

MS 37971 / DF

gerar o resultado danoso. Querer ligar as mortes pelo vírus da Covid-19 à suposta omissão do autor em adquirir vacinas é, juridicamente falando, mais que responsabilização penal objetiva; trata-se de uma **responsabilização penal arbitrária.**

Por um lado, a aquisição das vacinas decorreu de um procedimento administrativo cuja **decisão não estava nas mãos de uma só pessoa, e, ademais, o ritmo da aquisição sequer dependia apenas da vontade ou boa disposição das autoridades brasileiras**, já que o produto sabidamente era e é escasso no mercado internacional. Por outro lado, o evento (**morte por Covid-19**) é multifatorial em cada caso e depende de tantos e tão complexos fatores (alguns dos quais ainda **incompreendidos pela ciência**) que tentar atribuir juridicamente esses óbitos a entrevistas de autoridades nacionais é completamente despropositado.

Uma coisa é o parlamentar atribuir **retoricamente, por meio de discursos e alocuções públicas**, a um ou a alguns agentes do governo, certos danos ocasionados à população. Isso faz parte do jogo político normal e o parlamentar tem imunidade para manifestar o seu pensamento nesse sentido, **sem ter de demonstrar que a sua fala atende às condicionantes jurídicas específicas para a caracterização da responsabilidade penal**. Outra coisa, totalmente diferente, é uma Comissão Parlamentar de Inquérito (que deve agir, ao tomar medidas cautelares, segundo os padrões próprios de uma **autoridade judiciária**, conforme art. 58, §3º da Constituição Federal), expedir ordem de quebra de sigilo de comunicações de um cidadão, **sem expor de maneira clara qual crime ou ilícito civil que ele teria cometido**, e, ademais, tentando estabelecer uma relação de causalidade penal remotíssima, como seja aquela que tenta correlacionar entrevistas e opiniões políticas com a morte de centenas de milhares de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus.

MS 37971 / DF

Não se pode confundir a **hesitação de decisores ante dúvidas e incertezas**, dadas circunstâncias profundamente aleatórias e complexas criadas pela Covid-19, com crime omissivo. Vai longa distância entre as duas coisas. Quando a pandemia explodiu, no ano de 2020, nem mesmo os mais renomados infectologistas do mundo chegaram à unanimidade sobre quais as exatas medidas que deveriam ser tomadas para combater a pandemia. As opiniões e decisões políticas, em toda parte, foram expressas e tomadas com base em probabilidades, estimativas, e até mesmo na mundividência específica da classe médica de cada país. Não havia uma base de dados anterior sobre a Covid-19 à qual se pudesse recorrer para fazer previsões. À medida que a doença foi sendo mais conhecida, que foram sendo melhor estudados os seus efeitos e o seu padrão de contágio, os medicamentos que poderiam ajudar no tratamento, quais as vacinas que poderiam prevenir a sua disseminação, é que foram se tornando mais claras algumas circunstâncias. Mas isso foi e é ainda um processo de aprendizado. Não se pode tentar criminalizar a conduta daqueles que tenham expressado opiniões e tomado medidas que, na sua concepção, eram a melhor forma de proteger a vida e debelar mais rapidamente a pandemia.

Em suma, **não há indícios na decisão de quebra de sigilo que sustentem relação de causalidade** entre a conduta do Impetrante e qualquer resultado penal ou mesmo civil — a CPI mesma não expressou esse nexo na sua decisão *per relationem*.

Além disso, também **não há o menor indício de dolo** dirigido à consumação de qualquer crime ou ilícito civil, por parte do Impetrante.

É precipitada e sem base jurídica a quebra ampla de sigilo de comunicação com base na ilação preliminar, sustentada em depoimentos opinativos e em notícias de jornal, que supõe a ocorrência de crime omissivo doloso num contexto fático altamente complexo, em que os decisores estavam sob imensa pressão, e presumivelmente tentavam, da

Supremo Tribunal Federal

MS 37971 / DF

melhor forma, num cenário de grandes incertezas, buscar saídas para a maior crise sanitária dos últimos cem anos.

O **risco de perecimento** do direito invocado em razão do decurso do tempo decorre da iminência da concretização dos resultados irreversíveis do ato coator, com a efetivação das medidas de violação do sigilo que a presente ação busca obviar.

DISPOSITIVO.

Em face do exposto, com fundamento na primeira parte do inciso III do art. 7º da Lei 12.016/2009, **defiro a liminar** para determinar a suspensão da deliberação, havida no âmbito da assim chamada Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, que determinou a quebra dos sigilos telefônico e de dados telemáticos do Impetrante.

Intime-se, com urgência, utilizando-se, para tanto, dos meios mais expeditos para a sua efetivação.

Colham-se informações.

Dê-se vista à PGR.

Brasília, 14 de junho de 2021.

Ministro **NUNES MARQUES**
Relator

Supremo Tribunal Federal

MS 37971 / DF