

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.102 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
IMPTE.(S) : **EDUARDO PAZUELLO**
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**

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por Eduardo Pazuello, representado pela Advocacia-Geral da União, alegando ofensa a direito líquido e certo próprio em razão de ato praticado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia da Covid-19, presidida pelo Senador Omar Aziz, que autorizou a quebra do sigilo fiscal, bancário, telefônico e telemático do impetrante, conforme requerimentos 614/2021, 989/2021 e 1.073/2021.

O impetrante assenta, inicialmente, que a representação judicial de agentes públicos pela Advocacia-Geral da União encontra-se prevista no art. 22 da Lei 9.028/1952 e disciplinada pela Portaria AGU 428/2019, sendo extensiva aos titulares dos Ministérios, inclusive a ex-ocupantes, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições, no interesse público.

Aponta, em seguida, que,

“Em 30/06/2021, nos termos delineados no Requerimento nº 614/2021, foi autorizada nova transferência de sigilo do impetrante, em clara sobreposição ao que já havia sido objeto do Requerimento nº 737/2021 quanto à transferência dos sigilos telefônicos e telemáticos, desta vez incluindo a solicitação de quebra de sigilo dos seus dados fiscais e bancários.

Alguns dias depois, em 15/07/2021, por meio dos Requerimentos nos 989/2021 e 1.073/2021, mais uma quebra foi autorizada em face dos dados do impetrante, desta vez para que a transferência dos sigilos fiscal e bancários passasse a

incidir desde o início de 2018 (período anterior ao início da Pandemia, objeto de investigação da CPI). Relativamente a esses fatos, é que se insurge a presente impetração, de forma a resguardar as garantias mínimas e fundamentais do impetrante.

[...]

Como se vê, na justificativa não se aponta qualquer conduta ilícita praticada pelo impetrante, os fundamentos utilizados para autorizar a quebra do sigilo de seus dados dizem respeito apenas ao fato de ter ocupado o cargo de Ministro de Estado da Saúde e às conseqüentes nomeações, decorrência lógica da função que então exercia, que ocorreram durante a sua gestão.

Outro ponto que também evidencia a ausência de justificativa para o deferimento do pedido de quebra dos sigilos em face do ora impetrante é o fato de a aprovação do Req. 614/2021, ocorrida na reunião de 30/06/2021, ter-se dado em bloco com diversos outros requerimentos. É o que se percebe a partir da leitura das notas taquigráficas em anexo.” (doc. eletrônico 1, fls. 7-13)

Destaca, ainda, que,

“Na espécie, para que houvesse um mínimo de fundamentação idônea na medida requerida, exigir-se-ia uma precisa identificação do objeto da quebra de sigilo, qual dúvida relevante haveria de ser dirimida a respeito de um determinado recorte fático. **A quebra de sigilo de forma generalizada e inespecífica não encontra fundamento no devido processo legal, representando uma devassa indiscriminada e violadora da dignidade e intimidade individual do impetrante.**

[...]

No caso concreto, não bastasse a ausência de justificação suficiente, a adoção de uma medida tão extrema como a quebra de sigilo fiscal e bancário do impetrante a partir de 2018 ainda se revela desproporcional e desalinhada com o escopo da investigação que se pretende empreender. Quanto ao ponto,

cumprir observar que a Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 (CPI da Pandemia) tem por objeto a investigação de supostas ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento à pandemia e a apuração dos repasses da União a estados e municípios para ações de prevenção e combate ao vírus.

Considerando, então, que a pandemia da Covid-19 foi declarada em 11/03/2020, tem-se que a quebra dos sigilos fiscal e bancário do impetrante desde o início de 2018, como requerido nos Requerimentos nos 989/2021 e 1.073/2021, é absolutamente descabida, uma vez que desborda dos limites do escopo da investigação. Assinale-se que não há a mínima correlação da **abrangência dos requerimentos** de quebra de sigilo determinada no Requerimento 614/2021 com os fatos objeto de investigação.

Ora, não se concebe possível relacionar o acesso a eventuais fotos e vídeos armazenados, o acesso a redes sociais e eventuais grupos e páginas curtidas, o acesso a grupos de *WhatsApp*, o acesso a lista de contatos, o acesso a eventuais pesquisas na plataforma Google, a localização por GPS, os acessos em rede de *wi-fi*, com os fatos investigados pela CPI da Pandemia." (doc. eletrônico 1, fls. 17-20, grifos no original).

Assevera, mais, que,

"Nesse sentido, cumprir enfatizar que, até mesmo para a adequada condução dos trabalhos desenvolvidos pela CPI, revela-se essencial a clara definição dos limites que devem ser observados, pela comissão, no exercício de seus poderes instrutórios, especialmente no que concerne à possibilidade de quebra (transferência) de sigilos constitucionalmente impostos.

[...]

Conforme já mencionado acima, houve a quebra do sigilo telefônico e telemático da parte impetrante, com base na justificativa apontada no Requerimento nº 614/2021. Pelo que

restou já transcrito acima, há uma evidente confusão entre as naturezas das transferências de informações requeridas, o que viola as cláusulas de reserva de jurisdição estabelecidas constitucionalmente.

A quebra de sigilo de dados/registros telefônicos, assim como a quebra do conteúdo das comunicações telefônicas e telemáticas são tratadas sem qualquer distinção. Com efeito, sabe-se que a CPI possui poderes instrutórios de juiz, contudo não detém atribuições exclusivas do magistrado (como atos decisórios, cautelares etc.), bem como atos instrutórios sobre os quais há reserva de jurisdição (ou seja, que somente podem ser decretados por juiz, por determinação constitucional). A reserva de jurisdição estabelece que **somente o juiz pode decretar a restrição de determinados direitos e garantias fundamentais**. Essa é a razão pela qual o Supremo Tribunal Federal possui entendimento pacífico sobre os limites dos poderes instrutórios das CPIs:

[...]

Portanto, em tese, os únicos itens passíveis constitucionalmente, de requisição pela CPI seriam as quebras de sigilos de registros telefônicos, fiscal e bancário. No caso em apreço, contudo, nem mesmo a quebra de tais sigilos poderiam ser admitidas, diante da total inidoneidade da motivação utilizada nas fundamentações dos requerimentos, bem como por não haver qualquer menção à pertinência temática da diligência de quebra de sigilo com o objeto a ser investigado, como já demonstrado. Igualmente não se demonstrou a imprescindibilidade da medida, ou que o resultado a ser apurado não pudesse ser confirmado por nenhum outro meio ou fonte lícita de prova.

Em descompasso com o zelo por garantias constitucionais tão caras ao cidadão, ao invés de conduzir a investigação de forma gradual e proporcional, resguardado as medidas extremas apenas para hipóteses de inafastável necessidade, a CPI vem revelando uma visão invertida de prioridades: inicia-se com medidas extremas para somente então se verificar a

existência dos fatos.

Ao que tudo indica, de forma equivocada, a CPI se pauta na estratégia do *fishing expedition* envidando “investigações genéricas para buscar elementos incriminatórios aleatoriamente, sem qualquer embasamento prévio” 11, o que violaria frontalmente o devido processo legal (art. 5º, LIV, Constituição).

[...]

Aduza-se, por fim, que o fato de o impetrante ser agente público não justifica um esvaziamento por completo do seu direito constitucional à intimidade e à privacidade, como se pretende *in casu*. Há de remanescer em sua esfera privada dados e informações pessoais que não dizem respeito ao exercício de sua função pública.

Com efeito, o entendimento que vem sendo adotado por essa Suprema Corte é no sentido de que a divulgação de dados pessoais de agentes públicos que não se relacionem com o exercício da própria função pública, ainda que sob o pretexto da consecução de suposto interesse público, viola as garantias individuais da intimidade e da privacidade.” (doc. eletrônico 1, fls. 30-36, grifos no original)

Após sustentar a presença dos requisitos cautelares, pleiteia o deferimento da tutela de urgência, nos seguintes termos:

“Diante do exposto, o impetrante requer:

(i) a concessão de medida liminar *inaudita altera parte* para o fim de que seja suspensa a eficácia da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, em sessões realizadas nos dias 30/06/2021 e 15/07/2021, no que tange à aprovação dos Requerimentos nº 614/2021, 989/2021 e 1.073/2021, que determinou a quebra de sigilo fiscal, bancário, telefônico e de dados telemáticos de sua titularidade;” (doc. eletrônico 1, fl. 41, grifos no original)

No mérito, pugna pela concessão da ordem, confirmando-se a

MS 38102 MC / DF

medida liminar pleiteada.

É o relatório necessário. Decido o pedido cautelar.

Preliminarmente, verifico que a representação judicial do impetrante pela Advocacia-Geral da União, ao menos neste exame perfunctório, encontra respaldo no art. 22 da Lei 9.028/1995 e na Portaria 428/2019, conforme destacado na exordial.

Depois, assento que o presente *writ* foi distribuído ao meu Gabinete pela Secretaria Judiciária desta Corte, com fundamento no art. 69, *caput*, do RISTF, tendo em vista que também sou relator do MS 37.970/DF, com similitude – mas não identidade absoluta - de partes, pedido e causa de pedir, razão pela qual reconheço a minha prevenção para o julgamento deste feito.

Ressalto, na sequência, que a concessão de liminar em mandado de segurança somente é cabível quando estiverem presentes os pressupostos do art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, quais sejam: (i) a existência de fundamento relevante e (ii) a possível ineficácia de ordem posteriormente concedida. Por isso, a concessão de uma tutela de urgência, *initio litis*, afigura-se possível apenas nas hipóteses em que a inicial evidenciar, de plano e fundamentadamente, a ocorrência simultânea - quer dizer, cumulativa - de ambos os pressupostos legais.

Para melhor aclarar a questão em debate, é oportuno transcrever trechos da decisão por mim proferida nos autos do supracitado mandado de segurança, quando, ao não constatar a presença de seus requisitos legais, indeferi o pedido liminar formulado pelo impetrante Eduardo Pazuello que buscava suspender a quebra do seu sigilo telefônico e telemático pela Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia da Covid-19. Confira-se:

“No caso sob exame, para a configuração de ato abusivo

apto a embasar a concessão da cautelar requerida **seria preciso ficar inequivocamente demonstrada a falta de pertinência temática entre a medida aqui questionada e os fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito**. Tal descompasso, contudo, a meu sentir, não restou devidamente demonstrado.

[...]

Do material juntado, portanto, é possível verificar que o ato questionado justificou-se, dentre outros elementos, no fato de o impetrante ter ocupado o posto de Ministro de Estado da Saúde por aproximadamente 10 meses, o que, face ao trabalho desenvolvido ao longo deste período, **coincide com o objeto da CPI**.

Diante disso, e considerando que as medidas determinadas pela CPI da Covid -19 em relação ao impetrante guardam plena pertinência com o escopo da investigação, e não se mostram, a princípio, abusivas ou ilegais, não vislumbro, ao menos neste juízo preliminar, a existência de argumentação relevante que possa ensejar a suspensão cautelar do ato combatido.

[...]

Diante desse cenário, mesmo em um exame ainda prefacial da matéria, tudo indica cingir-se o ato impugnado nesta ação mandamental a uma medida implementada pela supracitada Comissão Parlamentar de Inquérito, nos limites de seus poderes constitucionais e regimentais, o qual, por constituir matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, escapa à censura do Judiciário, ao menos neste momento inaugural, e considerados, especialmente, os elementos juntados aos autos.

Em face do exposto, **indefiro o pedido de concessão de liminar, com as ressalvas acima declinadas quanto ao trato dos documentos confidenciais, bem como à proteção de elementos de natureza eminentemente privada, estranhos ao objeto da investigação, concernentes ao impetrante ou a terceiros pessoas, os quais deverão permanecer coberto por rigoroso**

sigilo, sob as penas da lei.” (grifos no original)

Desta feita, o objeto do *writ* volta-se, em suma, contra os requerimentos 614/2021, 989/2021 e 1.073/2021, aprovados pelos parlamentares integrantes da supracitada Comissão, para transferência de dados telefônicos, telemáticos, fiscais e bancários do impetrante, com início no ano de 2018 até a presente data.

Reproduzo a justificação apresentada pelos Senadores Randolfe Rodrigues, Alessandro Vieira e Renan Calheiros, respectivamente, quando elaborados os requerimentos ora impugnados, *litteris*:

“00614/2021

JUSTIFICAÇÃO

Gravíssima revelação feita na noite de hoje (18/5) pelo Jornal Nacional dá conta de que, durante a gestão de Eduardo Pazuello no Ministério da Saúde, militares escolheram, sem licitação, empresas para reformar prédios antigos no Rio de Janeiro. E, para isso, usaram a pandemia como justificativa para considerar as obras urgentes. A Advocacia Geral da União identificou dispensas de licitação a duas empresas contratadas para: reformas de galpões na Zona Norte da capital; e a reforma na sede do Ministério da Saúde no estado do RJ. Com efeito, no RJ, mais de 820 mil pessoas já tiveram Covid-19. O número de mortos ultrapassou os 48 mil. Entretanto, parte dos investimentos dos recursos públicos foram usados para reformar galpões para guardar arquivos.

Em junho, o general Eduardo Pazuello reforçou a presença de militares na Superintendência Estadual do Ministério no RJ. Na ocasião, ele nomeou o coronel da reserva George Divério para chefiar a instituição no estado.

Anteriormente, o coronel dirigia uma fábrica de explosivos.

Em novembro, num período de 2 dias, Divério autorizou duas contratações sem licitação que somam cerca de R\$ 28,8

milhões. Só no preço dos galpões foi de R\$ 8,9 milhões. Essa área fica em Del Castilho, na Zona Norte da cidade. A escolhida para a reforma foi a empresa Lled Soluções. Os dois sócios da empresa já se envolveram em um escândalo em contratos com as Forças Armadas.

Fábio de Rezende Tonassi e Celso Fernandes de Mattos eram donos da Cefa-3, que fornecia material de informática para a Aeronáutica, em 2007. Uma investigação mostrou que o material vendido não foi entregue, em uma fraude aos cofres públicos de mais de R\$ 2 milhões.

No processo na Justiça Militar, Fábio Tonassi foi condenado à prisão em terceira instância, mas segue recorrendo em liberdade.

A empresa Cefa-3 está proibida de celebrar contratos com o Governo Federal por cinco anos, até 2022. Os mesmos sócios abriram uma empresa nova, a Lled. Eles continuam apresentando as Forças Armadas como principais clientes. No governo Bolsonaro, a empresa ganhou R\$ 4 milhões em contratos.

A sede da empresa não tem nem nome na porta. O processo de reforma dos galpões é mantido em sigilo no portal público do Ministério da Saúde. A postura foi criticada pelo advogado e professor Carlos Ari Sundfeld, um dos principais especialistas em contratos públicos do país.

‘A publicidade, transparência da administração pública é um requisito da moralidade para evitar desvios. E, no caso da pandemia, como se autorizou, em algumas situações, a fazer contratos sem licitação. A lei exigiu ainda mais transparência, mais rapidez em colocar as informações - todas elas - à disposição do público. Se as informações não estão disponíveis, tem alguma coisa errada’

Por sua vez, procurando os contratos secretos, o Jornal Nacional encontrou indícios de fraudes numa obra ainda maior e bem mais cara. Também no mês de novembro, o coronel George Divério autorizou uma reforma na sede do Ministério da Saúde no RJ. O valor do contrato é de R\$ 19,9 milhões.

Novamente, não houve licitação. A obra foi considerada urgente com os mesmos argumentos usados no galpão. Nas propostas são os mesmos argumentos, incluindo longos trechos idênticos

A obra inclui reforma do auditório com 282 poltronas novas custando R\$ 2,8 mil cada uma.

‘Numa pandemia, é urgente contratar remédios, contratar equipamentos, contratar profissionais que atendem diretamente a população. Mas não é urgente reformar prédios públicos pra fins burocráticos e outras finalidades que são comuns, são do dia-a-dia da administração. Essas coisas não podem ser contratadas sem licitação sob o pretexto de que nós estamos numa pandemia’, diz Carlos Ari.

Em Magé, na Baixada Fluminense, a reportagem encontrou Jean Oliveira, dono e único gestor da SP Serviços, que está inscrita na prefeitura como micro-empresa. Por telefone, ele disse que foi convidado a fazer a obra.

‘Na verdade, como é dispensa, você é convidado, né?! Como você já fez trabalho para União, eles têm um site, né. As empresas que fizeram trabalho e concluíram, né?. Aquelas empresas que fizeram trabalho e concluíram e manda para você orçar. Você orça e dá o preço. É assim que funciona. Entendeu?’

Os únicos contratos da SP Serviços com a União tinham sido com a Imbel, indústria de Material Bélico, ligada ao Exército.

Exatamente com a fábrica da Estrela, fábrica de explosivos que na época era dirigida pelo coronel George Divério, o homem nomeado por Pazuello para comandar o ministério no Rio. Divério contratou três vezes a empresa de Jean Oliveira sem licitação. Depois de assinados, os contratos da reforma do ministério e dos galpões foram anulados. Mesmo assim, a AGU quer que a investigação continue.

A ideia é verificar se há indícios de conluio entre servidores e a empresa contratada. Os pareceres reconhecem que os prédios precisam de reformas, mas afirmam que agora só seria possível fazer obras ligadas à segurança e nada mais. É

essencial, desta forma, que essa Comissão averigüe os relatos feitos na imprensa sobre essas possíveis fraudes, na medida em que, se comprovados, revelarão o cometimento de crimes e atos de improbidade administrativa.” (doc. eletrônico 2, grifos no original).

“CPI Pandemia

00989/2021

REQUERIMENTO

(Do Sr. Senador Alessandro Vieira)

Senhor Presidente, Requeiro, com relação a todos os requerimentos de transferência de sigilo fiscal aprovados até a presente data, que haja ampliação do lapso temporal relativo à quebra, passando a fixar-se o ano de 2018 como termo inicial, de modo a permitir a análise comparativa entre os períodos pré e pós-pandemia” (doc. eletrônico 5, grifos no original).

“CPI Pandemia

01073/2021

Senhor Presidente, requeiro, nos termos regimentais, as necessárias providências para que sejam retificados, na forma especificada, os requerimentos abaixo detalhados:

[...]

JUSTIFICAÇÃO

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito, batizada como CPI DA PANDEMIA, foi criada pelos Requerimentos 1371 e 1372, ambos de 2021, com a finalidade de ‘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'.

As retificações detalhadas são essenciais para o desenrolar da fase instrutória e, obviamente, para o futuro deslinde das investigações e, finalmente, conformação das conclusões finais a serem apresentadas por meio de relatório.

Por esse motivo, a 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." (doc. eletrônico 6, grifos no original).

Para melhor exame da controvérsia, como já afirmei alhures, é mister a releitura de como ficou definido o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia da Covid-19, a partir da análise conjunta dos requerimentos SF/21139.59425-24 e SF/21259.95668-45:

"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.” (grifei)

Pois bem. Para a configuração de ato abusivo apto a embasar a concessão da cautelar requerida seria preciso, como tenho dito, ficar **inequivocamente demonstrada a falta de pertinência temática entre as medidas aqui questionadas e os fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito**. Tal descompasso, contudo, a meu sentir, não foi devidamente demonstrado.

Com efeito, ainda que as quebras de sigilo abarquem período anterior à pandemia, verifico que o objeto da CPI não impõe limites cronológicos rigorosos àquilo que possa ser investigado pelos Senadores da República. É certo que essa prerrogativa da Casa Legislativa - inobstante sua indiscutível relevância como instrumento de fiscalização e controle da Administração Pública - não é absoluta, pois é inadmissível, por exemplo, ampliação indiscriminada dos marcos temporais das investigações. Contudo, ao menos neste juízo preliminar, próprio do presente momento processual, o critério cronológico fixado para a quebra dos sigilos do impetrante coincide, a meu ver, em linhas gerais, com o objeto da CPI, na forma da justificativa apresentada pelos parlamentares, segundo a qual fixou-se “o ano de 2018 como termo inicial, de modo a permitir a análise comparativa entre os períodos pré e pós-pandemia”.

Como tenho afirmado em diversas oportunidades, as comissões parlamentares de inquérito não são dotadas de quaisquer competências sancionatórias, quer dizer, não têm o poder de punir quem quer que seja. No entanto, desempenham um relevantíssimo papel institucional na elucidação de fatos de interesse da coletividade, sobretudo daqueles que, em condições normais, não viriam ao conhecimento da sociedade ou das autoridades competentes para avaliá-los, segundo as óticas política e

jurídica, respectivamente.

Bem por isso a Constituição, em seu art. 58, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não parece ser o caso, na espécie.

Rememoro, por relevante, o entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual as comissões parlamentares de inquérito têm como ponto de partida elementos indiciários, longe ficando de revelar, ao primeiro exame, a convicção a respeito de práticas ilícitas de autoridades públicas ou pessoas privadas. Ademais, empreendem investigações de natureza política, não sendo exigível delas fundamentação exaustiva às diligências que determinam no curso de seus trabalhos, tal como ocorre com as decisões judiciais (*vide* MS 24749/DF, relator Ministro Marco Aurélio).

No que toca à motivação dos atos questionados nesta impetração, e partindo da premissa de que não se deve exigir das decisões parlamentares o mesmo nível de fundamentação típico de decisões judiciais – mas, ao mesmo tempo, sendo impositiva a observância dos princípios constitucionais aplicáveis à espécie – entendo compatível a medida aqui atacada com a linha investigativa da CPI.

Sim, pois certas ações governamentais, ainda que em período pré-pandêmico, podem ter acarretado consequências negativas no combate à pandemia, daí porque são investigáveis pela Comissão, pois coincidentes com o seu fim, que consiste perquirir a existência de **“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.”

É longeva - e ainda sólida - a jurisprudência do STF no sentido de que a reserva de jurisdição, apesar de incidente sobre as hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão, salvo a determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo – **inclusive fiscal e bancário** -, por tratar-se de medida abrigada pela Constituição, em seu art. 58, § 3º:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - EXISTÊNCIA SIMULTÂNEA DE PROCEDIMENTO PENAL EM CURSO PERANTE O PODER JUDICIÁRIO LOCAL - CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO, SOBRE FATOS CONEXOS AO EVENTO DELITUOSO, DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA FUNDAMENTADA DO SIGILO INCLUI-SE NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - **A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico 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.** Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide

sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. - **O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual.** Doutrina.” (MS 23.639/DF, relator Ministro Celso de Mello, grifei)

Chamando a atenção para a diferença entre “inexistência de fundamentação” e “topologia da fundamentação” em matéria de CPIs, o Ministro Nelson Jobim, em manifestação lapidar, assim assentou nos autos do MS 23.575-MC/DF:

“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.

[...]

A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento. Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na 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 dos autos.

[...]

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 à bens da pessoa jurídica, dirigida pelo próprio Investigado. Por ora, nada a reparar”.

Especificamente quanto à possibilidade de quebra de sigilos telefônico, telemático, bancário e fiscal pela CPI da Pandemia, esta Suprema Corte tem se manifestado afirmativamente nas mais diversas ações que vêm sendo ajuizadas nos últimos meses. Merece destaque, por seu brilhantismo, a decisão proferida pela Ministra Rosa Weber, nos autos do MS 37.977/DF, ao tratar do conceito de “causa provável” como elemento de ligação necessário entre antecedente (indícios descritos como base de determinado pedido de restrição de garantias fundamentais) e consequente (autorização de quebra). Veja-se:

“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 CPIs 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais', evidentemente a Constituição Federal não retira a atividade parlamentar de seu natural ambiente. É imprescindível reconhecer nuances de extensão e/ou profundidade nos argumentos oferecidos à contraprova judicial quando se tem em vista que a imposição constitucional relativa à fundamentação das decisões é princípio de aplicação irrestrita, a se espriar por circunstâncias materiais as mais diversas, desde atos administrativos concretos até decisões judiciais. A extensão pura e simples dos mesmos critérios comumente adotados para a análise da fundamentação das decisões judiciais pode levar ao equívoco de se tomar por insuficientes argumentos que são perfeitamente adequados à atividade peculiar que é desenvolvida por uma CPI. Portanto, permite-se certa maleabilidade na avaliação do conceito concreto de 'decisão parlamentar fundamentada', em cada caso.

[...]

A expressão 'causa provável', veiculada neste e em vários outros julgados relativos ao tema, condensa com rara felicidade a ideia principal que busca unificar de modo pacífico as relações entre poderes investigatórios da CPI e direitos e garantias individuais. A 'causa provável' é elemento de ligação necessário entre antecedente (indícios descritos como base de determinado pedido de restrição de garantias fundamentais) e consequente (autorização de quebra), e sobre ele se debruça o Poder Judiciário quando, a teor do art. 5º, XXXV, da CF/88, analisa alegação de lesão ou ameaça de lesão a direito.

Em obra doutrinária específica sobre o tema, a 'causa provável' foi 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, pp. 107-8).

Assim, a omissão dos antecedentes (ou seja, dos motivos indiciários) impede quaisquer considerações acerca da licitude do elo, da ‘causa provável’, fazendo com que, dos três elementos iniciais, reste apenas uma ‘conclusão’ que, na verdade, apenas pelo prisma formal mereceria assim ser designada, na medida em que não decorre logicamente de elemento algum” (grifei).

Na mesma linha há a decisão da Ministra Cármen Lúcia, também no que tange às quebras de sigilo determinadas pela CPI da Pandemia, no MS 37.973/DF. Confira-se:

“No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.452, o Plenário deste Supremo Tribunal realçou, nos termos do voto condutor do Ministro Celso de Mello, a inexistência de direitos ou garantias de caráter absoluto. Não há interesses particulares oponíveis a razões de relevante interesse público. A adoção de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, ‘desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição’, podem ser justificadas pelo interesse público demonstrado e são legítimas no sistema democrático. Naquele julgamento concluiu, em seu voto, o Ministro Celso de Mello:

‘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 decretarem, 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 de concreta causa provável de legitime a medida excepcional (ruptura da esfera da 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 judicial dos atos em referência. (...)

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito – quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliundes ou constantes de outra peça – demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou’ (MS 23.452, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno, Dje 12.5.2020 – grifos nossos).

Os direitos e garantias fundamentais, a todos assegurados e que têm de ser respeitados nos termos constitucionalmente estabelecidos, não são biombos impeditivos da atuação legítima e necessária do poder estatal, no desempenho de suas atividades legítimas, necessárias e exercidas nos limites juridicamente definidos. Seria incontrolável juridicamente atividades ilícitas se se retirassem, dos órgãos estatais de controle, apuração e investigação, os meios necessários à sua atuação eficiente.

O Estado de Direito existe para garantir a atuação legítima, proba e eficaz em benefício da sociedade e para assegurar que o sistema jurídico não se esvazie em detrimento dos cidadãos e em acomodação ilegítima dos malefícios provocados contra a sociedade e que precisam ser apurados e

depurados, tudo e sempre nos termos da legislação vigente.

Assim, nesse juízo precário, próprio da fase de liminar, demonstra-se válida e suficiente a motivação do ato apontado como coator, que, diferente do indicado na peça inicial da ação, não se revela genérica, inespecífica nem carente de pertinência temática com o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito, no qual incluída, com inegável relevo, a política (ou a falta dela) de gestão eficiente, responsável e comprometida com a necessária imunização da população brasileira em face da pandemia da covid 19”(grifos no original).

Menciono, ainda, o que disse o Ministro Alexandre de Moraes, ao indeferir a liminar que buscava reverter as quebras de sigilo implementadas pela mesma Comissão, nos autos do MS 37.969/DF:

“Dessa maneira, no caso concreto, entendo possível, excepcionalmente, que a CPI determine o afastamento da proteção prevista pelo artigo 5º, incisos X e XII da Constituição Federal, que consagrou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; estendendo essa proteção constitucional aos sigilos de dados, que engloba, inclusive, os dados telefônicos e telemáticos; **uma vez que os direitos e garantias individuais não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade política, civil ou penal por atos criminosos, sob pena de desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito** (HC n o 70.814-5/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ, 24-6-1994), pois como ensinado por DUGUIT:

‘a norma de direito, por um lado, impõe a todos o respeito aos direitos de cada um, e em contrapartida, determina uma limitação sobre os direitos individuais, para assegurar a proteção aos direitos gerais (Fundamentos do direito. São Paulo: Ícone Editora, 1996, p. 11 ss).’

A própria Declaração dos Direitos Humanos das Nações

Unidas, expressamente, em seu art. 29 afirma tanto a finalidade, quanto a relatividade dos direitos individuais:

‘toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade. No exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. Estes direitos e liberdades não podem, em nenhum caso, serem exercidos em oposição com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Nada na presente Declaração poderá ser interpretado no sentido de conferir direito algum ao Estado, a um grupo ou uma pessoa, para empreender e desenvolver atividades ou realizar atos tendentes a supressão de qualquer dos direitos e liberdades proclamados nessa Declaração.’

A conduta das Comissões Parlamentares de Inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios pleiteados – **eventuais condutas comissivas e omissivas do Poder Público que possam ter acarretado o agravamento da terrível pandemia causada pelo COVID-19** –, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios, garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional” (grifei).

Relembro, ainda, que o impetrante ocupou o cargo de Ministro de Estado da Saúde por aproximadamente 10 meses, tendo exercido, em período anterior, as funções de Secretário Executivo daquela mesma Pasta, de modo que o acesso aos dados selecionados pelos Senadores da República poderá, como parece evidente, contribuir para a elucidação dos fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia da Covid-19.

MS 38102 MC / DF

Conclui-se, portanto, que, ao menos neste momento preambular, não identifico a presença dos requisitos ensejadores da medida cautelar pleiteada, à míngua de configuração, *prima facie*, de ato abusivo e ilegal praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito em desfavor do impetrante.

Em face do exposto, indefiro o pedido de concessão de liminar, com a ressalva de que os documentos e demais dados de caráter confidencial, bem assim aqueles de natureza eminentemente privada, estranhos ao objeto da investigação, concernentes ao impetrante ou a terceiras pessoas, deverão permanecer em rigoroso sigilo, sob a custódia e responsabilidade direta dos parlamentares que integram a CPI da Pandemia.

Solicitem-se informações.

Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/2009.

Na sequência, dê-se vista à Procuradoria-Geral da República (art. 12 da Lei 12.016/2009 e art. 52, IX, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 5 de agosto de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski
Relator