

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.177 DISTRITO
FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
IMPTE.(S)	: ML8 SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO EIRELI
ADV.(A/S)	: RICARDO AUGUSTO MARQUES VILAROUCA
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 DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO

DECISÃO

*MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA
PRESIDENTE DA COMISSÃO
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO SOBRE A
PANDEMIA DE COVID-19. APROVAÇÃO
DA QUEBRA DE SIGILOS TELEFÔNICO,
FISCAL, BANCÁRIO E TELEMÁTICO DO
IMPETRANTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA
ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E
PROCESSUAIS SOBRE A MATÉRIA.
AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS.
LIMINAR INDEFERIDA. DETERMINAÇÃO
DE SIGILO DOS DADOS E
INFORMAÇÕES ENTREGUES À CPI.
PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.*

Relatório

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por ML8 Serviços de Apoio Administrativo EIRELI, em 23.8.2021, contra “ato coator do PRESIDENTE DA COMISSÃO

MS 38177 MC / DF

PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI DA PANDEMIA, Senador Omar Aziz (...), para garantir o direito líquido e certo do impetrante de afastar os efeitos do Requerimento n. 1.314/2021” (sic), pelo qual teria sido aprovada a quebra de seus sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático (fl. 2, e-doc. 1).

O caso

2. A impetrante apresenta-se como “pessoa jurídica de direito privado que tem como objeto social a prestação de serviços de apoio administrativo, prestação de serviços para empresas de pesquisa e informações, prestação de serviços de intermediação financeira e agenciamento de serviços e negócios financeiros e tratamento de dados e serviços de internet”. (fl. 3, e-doc. 1).

Narra-se na inicial que, em 9.12.2020, “a impetrante firmou com a Precisa Medicamentos instrumento particular de mútuo, onde emprestava o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) com vencimento em 10 de janeiro de 2021.

Considerando o título oneroso daquele instrumento, seria acrescido ao valor a atualização monetária calculada com base no CDI + 1% (um por cento) por cento calculados a partir da assinatura do contrato até sua efetiva liquidação, e multa de 5% (cinco por cento) ao mês sobre o saldo devedor, acrescidos de custas e honorários advocatícios.

Ocorre que, no dia do vencimento, qual seja, a data de 10 de janeiro de 2021, a empresa Precisa Medicamentos se quedou inerte ao pagamento.

Diante disto, em 15 de janeiro de 2021, foi encaminhada notificação extrajudicial a Precisa Medicamentos constituindo-a em mora, conforme comprova documento anexo.

Após tratativas, a Precisa Medicamentos efetuou um primeiro pagamento referente ao valor principal, qual seja, R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), no dia 10/02/2021, e, ainda, um segundo pagamento referente aos juros, multas, custas e honorários advocatícios, no valor de R\$ 121.740,00 (cento e vinte um mil, setecentos e quarenta reais), em 23/03/2021 (...).

Este é o único relacionamento que existiu entre a empresa Impetrante e a empresa Precisa Medicamentos, um contrato de mútuo, adimplido com atraso,

MS 38177 MC / DF

tendo sido pago em duas parcelas, uma, referente ao valor principal e, outra, referente aos demais encargos e custos, conforme entabulado entre as partes no contrato de mútuo”. (fls. 5-7, e-doc. 1)

Alega-se que, “no dia 19.8.2021, foram aprovados [pela Comissão Parlamentar de Inquérito] nada mais que 180 requerimentos, dentre os quais o Requerimento nº 1.314/2021”, no qual o Senador Renan Calheiros pleiteava a quebra e transferência dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático da impetrante, desde o ano de 2018.

Sustenta a impetrante “que diferentemente do alegado, ... não tem ‘grande correlação – comercial, bancária e fiscal – com a empresa Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. (bem como suas filiais e coligadas), seus sócios, em especial FRANCISCO EMERSON MAXIMIANO’, uma vez que a existência de dois simples depósitos da empresa Precisa Medicamentos ... por meio de um contrato de mútuo, salvo melhor juízo, não é argumento apto a justificar tamanha invasão [de] privacidade”. (fl. 9, e-doc. 1)

Afirma ausência de “fundamentação adequada que indique a necessidade objetiva da adoção de medida extrema”, pelo que “resta[ria] evidente, cristalino, o vício e a abusividade na aprovação de requerimento de quebra de sigilos telefônicos, fiscal, bancário e telemático (desde o ano de 2018)”. (fl. 10, e-doc. 1).

Ressalta que “a própria data de abertura da empresa [10.2.2020] demonstra[ria] que a aprovação da quebra dos sigilos telefônicos, fiscal, bancário e telemático [seria] viciada e inconstitucional, evidenciando a ausência de fundamentação apta a justificá-la e a ineficácia da medida”. (fl. 13, e-doc. 1)

Anota que “sequer é investigada pela dita Comissão e sua representante sequer foi oficiada a esclarecer os fatos”. (fl.16, e-doc. 1)

Assevera que a medida impugnada seria desproporcional e “ultrapassa a finalidade precípua da Comissão Parlamentar de Inquérito que é a

MS 38177 MC / DF

coleta de provas acerca de ilicitudes sobre ‘fato determinado’ para a entrega de suas conclusões ao Judiciário”. (fl. 16, e-doc. 1)

Pondera que “basta[ria] um simples ofício para que se trouxesse a luz o contrato de mútuo havido entre as partes e se esclarecesse o imbróglgio, sendo completamente desnecessária a quebra dos sigilos telefônico, bancário, fiscal e telemático da impetrante” (fl. 18, e-doc. 1)

Enfatiza que “a quebra dos sigilos telefônico, bancário, fiscal e telemático, irá fadar a empresa à falência por insegurança de seus clientes que certamente irão se afastar da mesma em face de suas informações sigilosas serem expostas por um equívoco [da] CPI” (fl. 21, e-doc. 1).

Estes os requerimentos e os pedidos:

“Diante do acima exposto, requer-se a Vossa Excelência:

a) A concessão da Liminar, inaudita altera pars, para determinar a imediata suspensão dos efeitos do requerimento 1314/2021, aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, na sessão realizada no dia 19/08/2021, que determinou a quebra dos sigilos telefônicos, bancário, fiscal e telemático da Impetrante.

b) Ainda, requer-se a Vossa Excelência a concessão de liminar, inaudita altera pars, para determinar que a Comissão Parlamentar de Inquérito se abstenha de utilizar ou divulgar toda e qualquer informação, documento, etc, decorrente de quebras efetuadas anteriormente a concessão desta liminar neste mandamus.

c) No mérito, com fundamento no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e no art. 1º da Lei n.º 12.016/2009, requer-se seja o presente Mandado de Segurança julgado totalmente procedente confirmando-se as liminares deferidas, com a consequente declaração de nulidade do requerimento 1314/2021, aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, na sessão de 19/08/2021, cancelando a quebra de sigilos telefônicos, bancários, fiscal e telemático da Impetrante.

d) Por derradeiro, requer-se, a notificação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, para que

MS 38177 MC / DF

tome ciência da documentação acostada e preste informações no prazo legal". (fls. 23-24, e-doc. 1).

3. Em 24.8.2021, requisitei, com urgência, informações à autoridade impetrada que as apresentou, postulando a denegação da segurança (e-doc. 17).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

4. O deferimento de liminar em mandado de segurança pressupõe, além do relevante fundamento de direito, a comprovação de risco de ineficácia da decisão, caso seja ao final deferida (inc. III do art. 7º da Lei n. 12.016/09), o que não se tem comprovado na espécie.

5. Na esteira dos precedentes deste Supremo Tribunal, a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito há de atender, necessariamente, a três exigências definidas, expressamente, no § 3º do art. 58 da Constituição da República: *a)* subscrição do requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa; *b)* indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa; *c)* temporariedade da comissão parlamentar de inquérito (nesse sentido também o Mandado de Segurança n. 26.441, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário DJe 17.12.2009).

É incontroverso, na espécie, a regularidade formal da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada conforme os Requerimentos n. 1.371, de 2021, e n. 1.372, de 2021, em cumprimento à medida liminar ratificada pelo Plenário deste Supremo Tribunal no Mandado de Segurança n. 37.760, para *"apurar 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"* (MS n. 37.760 MC, Relator o Ministro Roberto Barroso, Pleno, DJe 15.4.2021).

6. Na presente ação, limita-se o impetrante a apontar pretensas

MS 38177 MC / DF

ilegalidades na aprovação do Requerimento n. 1.314/2021, pelo qual se autorizou a quebra dos seus sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático desde 2018.

7. No § 3º do art. 58 da Constituição da República é assegurado às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas do Congresso Nacional, para a apuração de fato determinado e por prazo certo:

“ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

§ 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”.

No mesmo sentido no art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal se dispõe:

“Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias”.

MS 38177 MC / DF

Por expressa autorização constitucional, a Comissão Parlamentar de Inquérito, legalmente formalizada, dispõe de poderes para determinar, entre outras medidas, a quebra de sigilo bancário, telefônico e telemático, conferidas às autoridades judiciais, observadas as balizas legais às quais se sujeitam aquelas mesmas autoridades.

8. Não há direitos ou garantias de caráter absoluto como acentuado em inúmeras oportunidades pela jurisprudência constitucional contemporânea e pela doutrina.

Não há interesses particulares oponíveis a relevante interesse público objetivamente apresentado. 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. Nesse sentido concluiu, por exemplo, 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

MS 38177 MC / DF

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 aliunde 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 n. 23.452, Relator o Ministro Celso de Mello, Pleno, DJe 12.5.2020)”.

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.

Seriam incontroláveis juridicamente atividades ilícitas se se retirassem, dos órgãos estatais de controle, apuração e investigação, os meios necessários a sua atuação eficiente. O Estado de Direito existe para garantir a atuação legítima, proba e eficaz de todos em benefício da sociedade. O sistema jurídico não pode se enfraquecer em seus instrumentos, o que fragilizaria os direitos dos cidadãos. Não se pode manter conduta ilegítima de quem quer que seja, retirando-se dos órgãos estatais os instrumentos viabilizadores de apuração e de depuração do que contrarie a legislação vigente.

9. De se anotar que, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, *“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*

MS 38177 MC / DF

determinada a medida” (MS n. 24749/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio).

Nesse sentido, não se vislumbra ilegalidade da votação em bloco dos requerimentos pois, além de se tratar de procedimento interno concernente à organização dos trabalhos, foram declinadas, especificamente, as justificativas para cada qual das medidas em relação aos investigados, limitando-se o exame da matéria à análise desses fundamentos em cotejo com as determinações constitucionais sobre a matéria.

10. No caso em apreço, a Comissão Parlamentar de Inquérito justificou a quebra do sigilo bancário do impetrante, *“de 2018 até o presente data”*, apresentando motivação idônea, a dizer, com indicação da necessária *“causa concreta provável”* (MS n. 23.851, Relator o Ministro Celso de Mello, Pleno, DJe 21.6.2002).

Na justificativa para a adoção das medidas, o Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, à luz de depoimentos e documentação disponibilizados, justificou a urgente necessidade de se investigar

“as passagens de recursos percebidos pela empresa objeto deste requerimento, com origem na empresa PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA., que passa em entradas e/ou saídas por GLOBAL GESTÃO DE SAÚDE S.A., MAIA & ANOS SOCIEDADE DE ADVOGADOS, OPT INCORPORADORA IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS, MARCIO LUIS ALMEIDA DOS ANJOS, entre outras (como se observa, por contas de pessoas jurídicas e naturais).” (fl. , e6-doc. 7).

Consta, ainda, que

“os depoimentos colhidos até o presente momento, somados às informações e aos documentos disponibilizados a esta Comissão Parlamentar de Inquérito, a pessoa jurídica de quem se pede a quebra tem, segundo apurado por membros dessa CPI, grande correlação – comercial, bancária e fiscal – com a empresa Precisa – Comercialização

MS 38177 MC / DF

de Medicamentos Ltda. (bem como suas filiais e coligadas), seus sócios, em especial Francisco Emerson Maximiano". (fl. 6, e-doc. 7)

Pelo que se depreende das informações apresentadas (e-doc. 17), a motivação exposta pelo relator correlaciona-se ao objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito. O cenário descrito apresenta relevância para a sociedade. Há de serem esclarecidos os fatos investigados e que se vinculam diretamente aos objetivos da Comissão Parlamentar de Inquérito, importando para o perfeito esclarecimento do objeto investigado, ligando-se a indícios tidos como concretos pelo digno órgão parlamentar quanto à atuação do impetrante.

11. Nesse juízo precário, próprio da fase de liminar, demonstra-se válida, idônea e suficiente a motivação do ato apontado como coator, que, diferente do indicado na peça inicial da ação, não se revela frágil, equivocado ou carente de pertinência temática com o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito.

As justificativas para a adoção das medidas questionadas na presente ação valem-se de indícios apresentados de forma objetiva. Foram discriminadas as condutas a serem apuradas, referentes à atuação do impetrante, e no ponto em que se vinculam ao contexto da pandemia.

Na espécie, demonstram-se presentes os elementos legalmente autorizadores da medida adotada, não havendo determinação legal a impor prévia oitiva do investigado para que pudesse ela ser adotada legitimamente, observadas as disposições da Lei n. 1.579/52, que rege a matéria.

12. Quanto ao alegado risco de “vazamento” ou quebra da confidencialidade dos documentos a serem disponibilizados, inexistente nos autos a comprovação de qualquer situação concreta a justificar o deferimento da liminar, nesse aspecto.

MS 38177 MC / DF

De se realçar, entretanto, que a quebra do sigilo bancário não elimina nem afasta o dever de preservação da confidencialidade desses documentos, cujo exame e circulação há de restringir-se ao impetrante, seus representantes legais e aos Senadores integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma e com as cautelas previstas no art. 144 do Regimento Interno do Senado:

“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 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” (e-doc. 5).

13. Pelo exposto, indefiro a liminar, realçando a confidencialidade dos documentos provenientes da quebra dos sigilos telefônico e telemáticos, cujo acesso há de restringir-se ao impetrante, seus advogados e aos Senadores integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pena de responsabilização de quem descumprir ou permitir o descumprimento desse dever.

14. Oficie-se o Senador Omar Aziz, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do teor da presente decisão.

MS 38177 MC / DF

15. Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do inc. II do art. 7º da Lei n. 12.016/2009.

16. Na sequência, vista à Procuradoria-Geral da República (art. 12 da Lei n. 12.016/2009 e art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se.

Brasília, 27 de agosto de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora