

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.101 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
IMPTE.(S) : **MATEUS DE CARVALHO SPOSITO**
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) : **EDVALDO FERNANDES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**
ADV.(A/S) : **THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

DECISÃO

1. Mateus de Carvalho Sposito impetrou mandado de segurança contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia mediante o qual determinada a quebra de seus sigilos bancário e fiscal.

Alega, em suma, não atendidos os requisitos legais para a providência, sobretudo porque não teria sido apontado o ilícito supostamente cometido. Ressalta que não recebeu convite para prestar esclarecimentos, como testemunha, na comissão, até a data da aprovação do requerimento de transferência dos sigilos.

Diz haver juntado aos autos os documentos pessoais, a procuração outorgada aos advogados, cópia dos requerimentos n. 1.073/2021 – pedido de quebra dos sigilos bancário e fiscal – e 1.035/2021 – pedido inicial de quebra de sigilos telefônico e telemático –, além das notas taquigráficas de reunião da CPI realizada em 15 de julho de 2021.

Requeru a concessão de medida liminar, nos seguintes termos:

(i) **a concessão de medida liminar inaudita altera parte para o fim de que seja suspensa a**

MS 38101 MC / DF

eficácia da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, em sessão realizada no dia 15/07/2021, no que tange à aprovação do Requerimento nº 1.073/2021, que repercutiu na quebra de sigilo fiscal e bancário de sua titularidade;

(ii) subsidiariamente, requer seja determinada a garantia do sigilo de todos os dados privados da parte impetrante que não tenham nenhuma relação com o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo vedada a sua divulgação e/ou utilização. No que toca aos dados eventualmente correlacionados à CPI, requer seja também assegurado, nos termos que previsto no art. 144 do Regimento Interno do Senado, o acesso restrito de tais dados somente aos parlamentares que participam da comissão.

(Grifei)

Busca, ao fim, a confirmação da medida de urgência, declarando-se a nulidade da decisão proferida pela CPI, ou, alternativamente, garantindo-se o sigilo dos dados que não têm relação com o objeto da comissão e assegurando-se a vedação de sua utilização e/ou divulgação.

O Presidente da CPI da Pandemia prestou informações.

É o relatório.

2. Inicialmente, ressalto que o impetrante se volta contra a determinação de quebra de seus sigilos bancário e fiscal, objeto do requerimento n. 1.073/2021, no qual postulada a retificação do de n. 1.035/2021 (quebra de sigilos telefônico e telemático) para inclusão do acesso aos dados bancários e fiscais.

O afastamento dos sigilos telefônico e telemático é objeto do mandado de segurança n. 38.070, também de minha relatoria.

MS 38101 MC / DF

Reputo cabível a liminar pretendida.

Há relevante fundamento para a suspensão do ato que motivou o pedido formulado nesta impetração. A providência pleiteada será **ineficaz** se deferida após a efetivação das quebras de sigilo, as quais podem ocorrer a qualquer momento.

Embora **seja possível a quebra dos sigilos bancário e fiscal por determinação de Comissão Parlamentar de Inquérito** (mandado de segurança n. 23.556, Plenário, relator o ministro Octavio Gallotti, *DJ* de 7 de dezembro de 2000), a jurisprudência do Supremo tem sido no sentido da viabilidade do **controle judicial** dessas deliberações, notadamente a fim de avaliar-se a existência de fundamentação adequada para a medida excepcional. Nessa linha, o decidido pelo Plenário ao apreciar o mandado de segurança n. 24.817, relator o ministro Celso de Mello, *DJe* de 5 de novembro de 2009, cujo acórdão ficou assim ementado:

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 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.

MS 38101 MC / DF

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, 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

MS 38101 MC / DF

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.

(Grifei)

O Tribunal tem enfatizado a necessidade de a quebra ser **proporcional** ao fim a que se destina, sendo vedada a concessão de **indiscriminada devassa** da vida privada do investigado. A título de exemplo, destaco as seguintes ementas:

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 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 38101 MC / DF

(Mandado de segurança n. 23.843, Plenário, relator o ministro Moreira Alves, DJ de 1º de agosto de 2003 – grifei)

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 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

MS 38101 MC / DF

legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes.

(Mandado de segurança n. 23.851, Plenário, relator o ministro Celso de Mello, *DJ* de 21 de junho de 2002)

Da leitura do Requerimento n. 1.073/2021, cuja aprovação é de conhecimento público, depreende-se que as providências pretendidas são amplas, alcançando todos os atos do impetrante na seara da pandemia, a partir de março de 2020 (e até antes). Confira-se (com meus grifos):

REQUERIMENTO Nº 1.073, DE 2021.

Senhor Presidente,

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

[...]

Nº REQ	RETIFICAÇÕES	SENADOR REQ
1035/2021	Retifica-se o requerimento para alterar os pedidos para incluir, sem prejuízo dos demais, solicitação de análise fiscal, bancária e de movimentações financeiras, <u>desde o início do exercício de 2018</u> , até a data presente, bem como a quebra e transferência dos sigilos das informações a esta CPI.	Renam Calheiros

Preliminarmente à justificação, cabe esclarecer que as retificações solicitadas são imperiosas e imprescindíveis ao alcance dos objetos de cada um dos requerimentos apontados,

MS 38101 MC / DF

sobretudo porquanto foram, todas elas, recomendadas pela própria Receita Federal do Brasil.

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.

MS 38101 MC / DF

Sala das Sessões, 05 de julho de 2021

Senador Renan Calheiros

Relator da CPI da Pandemia

Nota-se dos trechos destacados **não haver prévia definição do escopo para a quebra dos sigilos**. A medida é **ampla e genérica**, atingindo, o mais das vezes, todo o conteúdo dos dados bancários e fiscais do impetrante.

Além disso, das notas taquigráficas colhidas na reunião de 15 de julho de 2021 vê-se que são apresentadas justificativas para o acesso a dados anteriores à pandemia de covid-19, todas elas descabidas, tendo em vista o objeto da CPI:

[...] para que a gente possa fazer uma investigação, temos que fazer comparativos: como era o faturamento de uma empresa.

[...]

O SR. PRESIDENTE (Omar Aziz. PSD – AM) – ... ou o dividendo de um cidadão dentro de uma empresa antes da pandemia e pós-pandemia? Tem muita gente e tem muita empresa que, através de medicamentos não comprovados cientificamente, tiveram uma evolução – agora, na pandemia –, com a propagação que foi feita, muito grande no seu faturamento.

O caso enquadra-se, portanto, na ideia de devassa mencionada nos precedentes por mim citados. Em situações análogas, houve outras decisões em que o Supremo impediu a violação de sigilos quando ausente pertinência em relação aos **fatos concretos** e ante **evidente desrespeito ao princípio da razoabilidade**: mandado de segurança n. 25.812, ministro

MS 38101 MC / DF

Cezar Peluso; e medida cautelar no mandado de segurança n. 25.668, ministro Celso de Mello.

Além disso, entendo que os **fundamentos para a quebra de sigilos pela CPI, da forma como apresentados**, não bastam para justificar a medida. Foram indicados dois:

1) a busca da realização dos trabalhos da CPI de maneira eficaz; e

2) a suspeita de ilícitos praticados por agentes públicos em associação com empresas privadas contratadas pelo governo estadual, a evidenciar a necessidade de a CPI exercer a prerrogativa constitucional de quebra de sigilos desses indivíduos como único meio de trazer luz aos fatos ocorridos no Estado do Amazonas.

Quanto ao primeiro, tenho como claramente incabível a quebra, uma vez não apontados: a) o(s) ato(s) que se quer provar; b) as ilegalidades supostamente cometidas pelo investigado; e c) situações concretas, referentes ao impetrante, que sinalizem serem fundadas as suspeitas que recaem sobre ele.

Melhor sorte não socorre ao segundo argumento. Não ficou demonstrada congruência entre os motivos ensejadores da instalação da CPI – apuração de ações e omissões irregulares do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de covid-19 – e a alegação da existência de mera possibilidade de terem sido cometidos ilícitos por agentes públicos em associação com empresas privadas contratadas pelo Governo do Amazonas, sem ao menos indicar qualquer uma dessas ilegalidades, as quais não teriam sido devidamente apuradas na comissão aberta naquele Estado.

O requerimento de quebra de sigilos não logrou esclarecer a necessidade da medida e a consequente utilidade dos dados bancários e

MS 38101 MC / DF

fiscais do impetrante para fins de investigação de determinado fato ou de instrução e prova de outro específico.

Portanto, em processo de apuração de ações e omissões do Governo Federal, no tocante ao enfrentamento, no Brasil, da emergência sanitária relacionada ao novo coronavírus, e de supostas irregularidades cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais no trato com a coisa pública (recursos federais para prevenção e combate à pandemia), apontar a possibilidade de terem sido praticados atos contrários à lei em vigor, **com vistas à apuração de responsabilidade administrativa por evento cataclísmico** supostamente evitável, **é medida evidentemente desproporcional**.

O parlamentar até pode atribuir a agente do governo, **retoricamente, por meio de discursos e aloções públicas**, certos danos ocasionados à população. Tal prática faz parte do jogo político, no qual ele tem imunidade para manifestar seu pensamento, **sem precisar demonstrar que a fala aponta as condicionantes jurídicas específicas para a caracterização da responsabilidade civil ou penal**. Todavia, não cabe a Comissão Parlamentar de Inquérito (a qual deve primar pelo respeito aos padrões próprios de uma **autoridade judiciária**, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal) expedir ordem de quebra de sigilos bancário e fiscal de uma pessoa, sem expor de maneira clara em qual **ilegalidade** ela teria incorrido e, ademais, tentando estabelecer **relação de causalidade de ilicitude remotíssima**, simplesmente por ter sido, em algum momento, contratada por governo estadual, mas não apontar quaisquer indícios justificadores da medida.

Não se pode confundir **hesitação de decisores ante dúvidas e incertezas**, dadas as circunstâncias profundamente aleatórias e complexas geradas pelo novo coronavírus, com crime omissivo, ou mesmo com ilícito administrativo ou civil por omissão.

MS 38101 MC / DF

Com a devida vênia, é precipitada e sem base jurídica a quebra ampla dos sigilos bancário e fiscal do impetrante com fundamento na ilação preliminar, sustentada não se sabe em quais depoimentos ou documentos, de mera suspeita genérica de ilícitos praticados por agentes públicos em associação com empresas privadas.

O risco de perecimento do direito invocado em razão do decurso do tempo deriva da iminência da quebra ilegal dos sigilos bancário e fiscal.

3. Em face do exposto, com fundamento na primeira parte do inciso III do art. 7º da Lei n. 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 bancário e fiscal do impetrante.

4. Intime-se, com urgência.

5. Dê-se vista à Procuradoria-Geral da República.

6. Intime-se. Publique-se.

Brasília, 13 de agosto de 2021.

Ministro NUNES MARQUES

Relator