



Supremo Tribunal Federal

URGENTE

Ofício eletrônico nº 12619/2021

Brasília, 2 de setembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Senador OMAR AZIZ
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI da Pandemia

Medida Cautelar Em Mandado de Segurança nº 38171

IMPTE.(S) : BERNARDO PIRES KUSTER
ADV.(A/S) : EMERSON TADEU KUHN GRIGOLLETTE JUNIOR (212744/SP)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO
SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S) : EDVALDO FERNANDES DA SILVA (19233/DF, 94500/MG)
ADV.(A/S) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (40645/BA, 31546/DF)
ADV.(A/S) : THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO (18121/DF)

(Processos Originários Cíveis)

Senhor Presidente,

Comunico-lhe os termos do(a) despacho/decisão proferido(a) nos autos em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

Ministra Rosa Weber
Relatora
Documento assinado digitalmente

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.171 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : **BERNARDO PIRES KUSTER**
ADV.(A/S) : **EMERSON TADEU KUHN GRIGOLLETTE JUNIOR**
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**

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

MS 38171 MC / DF

INVIABILIZAR-SE, POR COMPLETO, O EXERCÍCIO DAS RELEVANTES ATRIBUIÇÕES OUTORGADAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. POSSIBILIDADE DE AS CPI'S, POR PODER PRÓPRIO, DETERMINAREM A QUEBRA DE SIGILOS. PRECEDENTES. CPI-PANDEMIA. FATO DETERMINADO, PERTINÊNCIA TEMÁTICA E CAUSA PROVÁVEL. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. PRECEDENTES. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. LIMINAR INDEFERIDA.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Bernardo Pires Kuster contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistente na determinação, no tocante ao impetrante, de elaboração, pelo COAF, de relatório de inteligência financeira, diante da aprovação do Requerimento nº 1.340/2021.

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

O impetrante afirma que *a Comissão não concluiu nem comprovou de forma crível e objetiva a prática de eventuais ilícitos ou crimes e, pelo fato de recentemente estar “perdendo forças” perante a população depois da volta do recesso, determinou, em possível atitude desesperada, porquanto sem qualquer lastro ou relação com o objeto limitado pela própria CPI, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) a produção e encaminhamento à Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, em relação ao autor, de relatório de inteligência financeira, com as eventuais*

MS 38171 MC / DF

informações de movimentações financeiras atípicas.

Aduz que, [n]ão obstante a gravidade de não ter sido apontado objetivamente qualquer crime, ou mínimo indício de prática pelo impetrante, as vagas acusações teriam como fundamento, duas postagens feitas pelo imperante (sic) no Twitter ainda em março de 2020, onde teria questionado a eficácia de algumas medidas sanitárias e do medicamento cloroquina e hidroxicloroquina.

Sustenta que, apesar do empenho da imprensa e até mesmo possíveis interesses obscuros por trás de toda essa situação, até hoje não bem explicada, (...) tanto a tese da Imperial College quanto a OMS não estão imunes a críticas e discordâncias, acrescentando, ainda, que o referido estudo apresentado pela Imperial College foi objeto de inúmeras críticas, não apenas do impetrante, mas sobretudo de vários outros estudiosos e cientistas mundo afora, não havendo consenso pacificado sobre o tema, nem mesmo entre especialistas em todo mundo.

Nesse sentido, o impetrante exerce labor como jornalista, sendo inclusive Diretor de Opinião do Jornal Brasil Sem Medo – BSM, detendo, sem prejuízos de todos os argumentos retro lançados a prerrogativa da liberdade de imprensa, não sendo possível negar-se ao mesmo tal benesse sob pena de violar o princípio da isonomia insculpido no art. 5º da CF/88.

Reitera que exerce a função de jornalista e que a premissa utilizada pela CPI de que seria produtor de fake news é absolutamente inverídica e faz parte de um longo processo destruição de reputação do impetrante, objetivando descredibilizá-lo perante seu público, maculando suas manifestações de pensamento desde sua origem, atribuindo-se a pecha de mentiroso.

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

Aduz que, além da manifesta ausência de fundamentação da ordem de quebra, não há pertinência temática entre o objeto da CPI e as atividades desenvolvidas pelo impetrante. Assim, [l]evar ao conhecimento do Senado informações fiscais do impetrante não interferem nem guardam quaisquer relações com eventuais ações e omissões do Governo Federal no

MS 38171 MC / DF

enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil, nem tão pouco são capazes de dar qualquer guarida a apuração de tais fatos.

Afirma desproporcional e irrazoável a quebra de sigilo, pois o ato abusivo não adotou nenhum critério de ponderação e proporcionalidade entre o interesse público, os objetos investigados, as postagens do impetrante e os seus direitos constitucionalmente garantidos de privacidade e intimidade e de sigilo fiscal.

Em síntese, fundada a ilegalidade da ordem nos seguintes argumentos: (i) a decisão parlamentar não se apoia em causa provável, tampouco fez referência a fatos concretos; (ii) não motivada devidamente a medida invasiva decretada que deve observar, tal como as autoridades judiciais, a fundamentação específica e exauriente; (iii) manifesta violação do direito fundamental à liberdade de imprensa; (iv) a amplitude da ordem ultrapassa o período de abrangência da Pandemia; (v) evidentes a desproporcionalidade e a irrazoabilidade das medidas; e (vi) ausente pertinência entre o objeto de investigação pela CPI e as quebras impostas.

3. Deduzidos os seguintes pedidos:

(i) **em liminar**, a suspensão da eficácia do ato tido como coator;

e (ii) **no mérito**, a concessão da ordem, para declarar a nulidade absoluta do ato coator e, sucessivamente, para limitar a ordem de quebra de sigilo fiscal, a partir da data do início da pandemia, qual seja, março de 2020, designando o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito como pessoa incumbida pessoalmente a guarda, proteção e sigilo de tais dados, sob pena de responder, no âmbito civil e criminal, entre outros, por eventual vazamento.

4. Registro que o feito foi a mim distribuído em 20.8.2021, às 15h17min.

5. Na mesma data, requisitei informações à autoridade apontada como coatora (eDOC. 10) que, tempestivamente manifestou-se

MS 38171 MC / DF

consignando os seguintes tópicos (eDOC. 15): (i) a existência de diferença do nível de fundamentação inerente à decisão judicial em relação à decisão tomada por instância política; (ii) a possibilidade jurídico-constitucional de as Comissões Parlamentares de Inquérito decretarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático; (iii) devidamente fundamentado o Requerimento de quebra, existindo nexo causal; (iv) respeito ao princípio da colegialidade, pois aprovada pelo colegiado competente; (v) as Comissões Parlamentares de Inquérito têm por função a apuração legislativa de determinados fatos, situação distinta da apuração jurídico-criminal; (vi) diante da aprovação do Requerimento pelo órgão competente, não cabe ao Poder Judiciário interferir na avaliação da necessidade da medida para a investigação, em face do necessário resguardo dos atos *interna corporis* e da separação dos Poderes.

É o breve relato.

Decido.

1. Antes de abordar os traços específicos da controvérsia posta no presente mandado de segurança, que perpassa o relevante instituto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito e seu âmbito de atuação, e envolve tema sensível, entendo oportuno realçar alguns aspectos de ordem teórica que norteiam o equacionamento da matéria.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos essenciais à dinâmica do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, constituindo um dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) que estruturam o sistema pátrio de separação dos Poderes.

Desempenham uma atividade que não é típica, mas é ínsita ao Poder Legislativo: a de investigar, de modo amplo, quaisquer **fatos determinados** que interessem à vida constitucional do país (PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à Constituição brasileira**. 3º volume. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 103) e que envolvam o exercício das atribuições constitucionais outorgadas ao Parlamento. Como observa José Bezerra Alves (**Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2004, p. 101), em sua monografia

MS 38171 MC / DF

sobre o tema:

“A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, **é tida como um poder natural**, uma atividade **ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das Câmaras**, em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão por que muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra – que a rigor sequer tem constituição –, dos Estados Unidos e da Argentina, dentre outros.”

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão consagradas expressamente na Constituição de 1988, que lhes conferiu *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*:

Art. 58 *omissis*

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O Plenário desta Suprema Corte (MS 24.849/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006; MS 37.760-MC-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, pendente de publicação, *v.g.*) entende que a criação de CPI condiciona-se, a teor do art. 58, § 3º, da Constituição da República, à satisfação de **três requisitos taxativos** de natureza constitucional: (i) requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; (ii) prazo certo e (iii) apuração de fato determinado.

Como podem ser criadas por requerimento de **apenas um terço dos**

MS 38171 MC / DF

congressistas, as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem importante papel no regime democrático, permitindo à **minoria** dos parlamentares **controlar** a licitude dos atos praticados pela maioria e até mesmo a legitimidade dos atos praticados pelos demais órgãos do Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo (MS 24.831/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Não obstante a importância e a relevância de suas funções institucionais e de sua atuação, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas a limites jurídicos, sobretudo quando interferem na esfera privada dos cidadãos. A expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* – apesar de sua manifesta atecnia, interpretada por esta Suprema Corte como correspondentes aos poderes instrutórios titularizados pelos Juízes na fase de instrução processual (HC 80.240/RR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 14.10.2005) – evidencia aplicarem-se às CPI's **os mesmos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar ao desempenhar sua função instrutória**, sob pena de flagrante nulidade (MS 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

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

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

MS 38171 MC / DF

Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n. 146, 2000, p. 281-9).

Com efeito, a atenta leitura do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Lei Maior) – a reverenciar, em sua concepção, a teleologia do instituto, e sem ignorar, em sua prudência, os consensos, tradições e pressupostos resultantes da secular prática das CPI's –, autoriza, a meu juízo, a convicção de que a exigência de *fato determinado* implica **vedação** a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos. Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão Parlamentar de Inquérito.

Prestigiando tal perspectiva instrumental do conceito – que supera a aparente dicotomia entre fato singular e fatos múltiplos para se concentrar na sua **contraposição a fato descrito de modo inespecífico, genérico, indeterminado** – a jurisprudência desta Casa aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à instauração da CPI (HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996; MS 25.281-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR/SP, Min. Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008).

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

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

MS 38171 MC / DF

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

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

Dos membros do Poder Judiciário exige-se, com razão de ser e severidade, motivação inexoravelmente completa, com precisão técnica e profunda analítica, fundamentada em elementos fáticos e em razões jurídicas, com exposição das relações entre as normas aplicadas e os dados do caso concreto, tudo nos termos do art. 93, IX, da Carta Política, do art. 489 do Código de Processo Civil e do art. 315, § 2º, do Código de Processo Penal.

Já das Comissões Parlamentares de Inquérito – formadas por agentes públicos oriundos das mais diversas carreiras, não apenas técnicos do Direito –, a despeito de igualmente sujeitas, como já disse, à disciplina normativa prevista no art. 93, IX, da Constituição da República (MS 23.882/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 01.02.2002, *v.g.*), **não se reclama o mesmo rigor**, bastando a apresentação de **elementos mínimos** de identificação do objeto da medida, dos seus destinatários, da sua finalidade e da causa motivadora. Não se lhes impõe, portanto, fundamentação exaustiva e de conteúdo exauriente. Nesse sentido:

“CPI – ATO DE CONSTRANGIMENTO – FUNDAMENTAÇÃO. A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante. Requer-se que constem da deliberação as razões pelas quais veio a ser determinada a medida.”

(MS 24.749/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 05.11.2004)

MS 38171 MC / DF

Nessa linha, o Ministro Nelson Jobim, ao indeferir liminar no MS 23.575-MC/DF (DJ 01.02.2000), teceu importantes considerações acerca da necessidade de examinar a adequação da fundamentação nas decisões tomadas pelas CPI's com base em critérios próprios. **A extensão pura e simples dos mesmos critérios comumente adotados para a análise da fundamentação das decisões judiciais pode levar ao equívoco de se tomarem por insuficientes argumentos perfeitamente adequados à atividade peculiar que é desenvolvida por uma CPI.**

A Carta Política quando atribui poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais às CPI's em absoluto altera as diferenças inerentes ao exercício da função legislativa (ainda que sob o prisma da fiscalização) quando comparada à atividade jurisdicional:

“O elemento diferenciador entre o poder investigatório desenvolvido pelo Legislativo e o poder investigatório do Poder Judiciário é a finalidade, que, no primeiro caso, é um propósito legislativo válido, e, no segundo, a aplicação da lei na solução de um litígio, punindo delitos. Um dos perigos de se atribuir aos membros do Legislativo poderes próprios das autoridades judiciárias é o de que, ao contrário do Poder Judiciário, cujas decisões devem ser pautadas pela imparcialidade e pelo equilíbrio na busca da equidade e da justiça justa, o Poder Legislativo, eminentemente político, é movido pelo debate e pela parcialidade. É quase impossível esperar-se que parlamentares, especialmente dispondo de amplos poderes, possam conduzir as investigações acima de suas paixões partidárias e de seus interesses políticos, e até pessoais”

(SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. **Comissões Parlamentares de Inquérito e Violações do Direito Fundamental à Privacidade** – O papel do Estado Democrático de Direito na garantia dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 241-2).

Com efeito, os Deputados Federais e os Senadores da República, no

MS 38171 MC / DF

exercício de função eminentemente **política** – sujeita, portanto, a paixões e ideologias político-partidárias –, não se submetem à necessidade de **equidistância, imparcialidade e apoio na técnica jurídica** *stricto sensu*. Assim, as deliberações das CPIs – órgãos do Poder Legislativo – não se amparam em razões **estritamente** jurídicas, a cingir, o controle jurisdicional sobre os atos por elas praticados, às hipóteses de **manifesto** abuso de poder ou ilegalidade.

Comungo, portanto, da premissa lançada pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do MS 33.751/DF (Primeira Turma, DJe 31.3.2016), quanto à existência de *espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas*, desde que observada fundamentação mínima.

Ressalto, de outro lado, que, **em regra**, a intervenção do Poder Judiciário no controle da fundamentação do atos praticados das Comissões Parlamentares de Inquérito de forma alguma remete à violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal). A atuação judicial, em realidade, quando realizada dentro das balizas constitucionais e legais, restabelece o equilíbrio entre os poderes de investigação parlamentares e os direitos e garantias individuais, sob a guarda do Judiciário.

Sucedo que tal controle **deve ser exercido com atenção e respeito à discricionariedade política** inerente à atuação do Poder Legislativo por meio de seus órgãos parlamentares de investigação, sob pena de o controle judicial exercido sobre a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito **resultar em transgressão ao postulado da separação dos poderes** seja pela inviabilização das atribuições investigativas da CPI seja, ainda, pela sub-rogação do Poder Judiciário no âmbito do papel constitucionalmente reservado, com exclusividade, ao Congresso Nacional e suas comissões.

Nessa perspectiva, há de se considerar, na abordagem jurisdicional da presente controvérsia, que a adoção de filtros excessivamente rigorosos sobre o ônus argumentativo reclamado das CPIs, na edição de seus atos decisórios, tem o potencial inarredável de **inviabilizar**, por

MS 38171 MC / DF

completo, o **exercício das relevantes atribuições** a elas outorgadas pela Constituição da República, e, em consequência, de **inibir o desempenho do direito à oposição política**. Em tal ocorrendo, delineia-se o **esvaziamento da função intrínseca** do Poder Legislativo de exercer o controle da Administração Pública e de *colher informações com vista à preparação de projectos legislativos* (GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 636).

Acentuo que os sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático se encontram, em princípio, protegidos pelo art. 5º, X e XII, da Constituição da República, e, em relação a dados informáticos, pelo art. 7º do Marco Civil da *Internet*. Não há dúvida, portanto, que tanto a Carta Magna quanto a legislação infraconstitucional atribuem especial relevo à proteção da intimidade, da vida privada e dos dados pessoais.

Tal constatação, contudo, não enseja sua **absoluta** inviolabilidade. Existem, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, precedentes que possibilitam às Comissões Parlamentares de Inquérito, **por poder próprio**, a quebra de sigilo (MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12.5.2000, *v.g.*), desde que tais atos se revistam da **necessária e imprescindível fundamentação** que, na linha do que assentei acima, não deve ser analisada com o mesmo rigor técnico imposto a ato de natureza jurisdicional. Vale dizer, para a validade jurídico-constitucional da medida adotada pela CPI, indispensáveis (i) a individualização das condutas apuradas, (ii) a indicação de indícios mínimos de autoria, (iii) o apontamento de causa provável e (iv) a observância do princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios.

A expressão *causa provável*, veiculada em incontáveis julgados relativos ao tema, condensa a ideia principal que busca equilibrar as relações entre os poderes investigatórios da CPI e os direitos e garantias individuais. A *causa provável* é o elemento de ligação necessário entre antecedente (indícios descritos como base de determinado pedido de restrição a garantias fundamentais) e consequente (autorização da

MS 38171 MC / DF

medida invasiva), e sobre ele se debruça o Poder Judiciário quando, a teor do art. 5º, XXXV, da CF/88, examina alegação de lesão ou ameaça de lesão a direito. Em obra doutrinária específica sobre o tema, a *causa provável* é definida como a *plausibilidade de envolvimento do investigado*, o que se verifica pela existência de um *mínimo necessário de suporte informativo* (PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 107-8).

Ressalto, por relevante, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, na esteira de precedentes desta Suprema Corte, podem, legitimamente, investigar particulares desde que os atos por eles praticados se revistam de interesse público e se insiram no âmbito de atuação congressual (MS 33.751/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 31.3.2016, *v.g.*).

Destaco, ainda, que a presente via mandamental não consubstancia meio hábil para reexame e valoração probatória, motivo pelo qual, tal como sucede em *habeas corpus*, **inviável a análise da qualidade das provas documentais e testemunhais reunidas pela CPI**, cabendo tão somente **juízo quanto à legalidade** da fundamentação (MS 23.835/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 01.8.2003, *v.g.*).

Saliento, além do mais, que, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, **integram a fundamentação da decisão de quebra de sigilos o requerimento parlamentar, bem assim o conteúdo da deliberação no momento da votação** (MS 23.716/AM, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001).

2. Passo ao exame, em juízo de deliberação, da liminar requerida na presente impetração, relembro, desde logo, que a medida liminar em mandado de segurança exige, para o seu deferimento, a demonstração inequívoca da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do risco de ineficácia da ordem postulada (*periculum in mora*), caso mantida, até o julgamento final do *mandamus*, a higidez do ato coator (art. 7º, III, da Lei 12.016/2009). Nessa linha, o Plenário desta Suprema Corte já assentou,

MS 38171 MC / DF

em acórdão da lavra do saudoso Ministro Teori Zavascki, que *[a] concessão de liminar, em mandado de segurança, supõe, além do risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, a elevada probabilidade de êxito da pretensão, tal como nela formulada* (MS 31.816-MC-AgR/DF, Tribunal Pleno, DJe 13.5.2013). Espera-se, desse modo, preservar uma relação de congruência entre a providência liminar deferida e a sentença a ser proferida a final (GOMES JUNIOR, Luiz Manoel *et al.* **Comentários à Lei do mandado de segurança [livro eletrônico]**. 2. ed., São Paulo: RT, RB-8.3).

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

“Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus "SARS-CoV-2", limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Transcrevo a fundamentação do Requerimento nº 855/2021 (eDOC. 5, fls. 1-5), tido como ato coator:

“O investigado Bernardo Pires Kuster é responsável por em suas redes sociais, no contexto da pandemia de Covid-19, disseminar conteúdos que atentam contra a ciência, a saúde

MS 38171 MC / DF

pública e a vida, integrando uma rede – estruturada ou não – de desinformação que contribuiu para o agravamento da crise sanitária e o aumento da mortalidade derivada da pandemia no Brasil.

São abundantes, em suas redes sociais, materiais que advogam em defesa do chamado tratamento precoce, do uso de medicamentos sem eficácia comprovada no tratamento da Covid-19 e contra medidas não farmacológicas de caráter preventivo, como o distanciamento social – em sintonia com a semântica discursiva do Presidente da República. Até mesmo as vacinas são vítimas de um processo de desinformação promovido através da sua rede social pessoal do Twitter.

No dia 20 de abril de 2020, o próprio Bernardo Pires Kuster, publicou uma postagem, na plataforma da rede social Twitter, em que busca desacreditar o isolamento social como medida de prevenção sanitária em combate à pandemia do COVID-19. A postagem consiste no seguinte trecho “3/4 As medida de quarentena horizontal provaram-se inócuas e não foram capazes de achatar a curva em qualquer país, desmontando mais uma tese do Imperial College e da OMS. ” Dessa forma, Bernardo Pires Kuster tornam-se (*sic*) agente de uma campanha de desinformação absurda, segundo a qual objetiva desestimular a aderência da população a não cumprirem as medidas de segurança sanitárias cientificamente comprovadas e recomendadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS.

No dia 16 de maio de 2020, publicou, Bernardo Pires Kuster em sua conta pessoal no Twitter, uma postagem escrito o seguinte trecho “Envie este artigo para seu amiguinho que teima suspeitar do uso da hidroxicloroquina contra o vírus chinês.” Dessa forma, busca produzir e disseminar conteúdos que promovam o tratamento precoce conforme a semântica discursiva do Presidente da República. Desse modo, o autor da postagem incentiva o uso de medicamento sem comprovação científica para tratamento de COVID-19, a denominada hidroxicloroquina. A referida matéria vinculada à postagem

MS 38171 MC / DF

possui a manchete consubstanciada em “Desde 2003, 50 estudos comprovam eficácia de cloroquina / Conheça 50 estudos que comprovam, desde 2003, a eficácia da cloroquina e da hidroxicloroquina” com fonte do site Brasilsemmedo.com.

Nesse sentido, configura-se explícito ação continuada de desinformação, uma vez que o aspecto temporal, o ano de 2003, não havia se desenvolvido qualquer Pandemia do Coronavírus "SARS-CoV-2". Nesse ínterim, não poderia haver um remédio voltado para o tratamento do COVID-19. Ademais, já foi ratificado pela ANVISA que a hidroxicloroquina não possui eficácia cientificamente comprovada. De forma que, a ação articulada e continuada do investigado constitui-se em ação de desinformação.

A disseminação massiva de conteúdos favoráveis ao chamado tratamento precoce e contrários às medidas de distanciamento social e à vacinação pode ter contribuído sobremaneira para agravar a pandemia e a mortalidade derivada da pandemia no Brasil. Faz-se urgente e necessário, portanto, analisar o Relatório de Inteligência Financeira - RIF do Sr. Bernardo Pires Kuster, de modo que a responsabilidade por milhares de mortes evitáveis seja devidamente apurada por esta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Para tanto, é fundamental que a CPI siga o caminho do dinheiro, analisando se a disseminação de desinformação foi financiada e por quem foi financiada, se houve a participação de agentes públicos ou envolvimento de dinheiro público, de modo que a medida ora proposta é necessária para o bom andamento dos trabalhos desta CPI.

O Relatório de Inteligência Financeira – RIF elaborado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf se revela instrumento adequado para identificar movimentações atípicas da pessoa física em tela. Caso o resultado das análises indique a existência de fundados indícios de ilegalidades, esta CPI poderá avançar na quebra dos sigilos bancários e fiscais da pessoa física investigada.

É de conhecimento desta CPI que o conteúdo do RIF é

MS 38171 MC / DF

protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar 105, de 2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei 12.527, de 2011. Esta CPI, como órgão destinatário do RIF, será a responsável pela preservação do sigilo.

A transferência de sigilos, nesta hipótese, constitui-se em mecanismo adequado e proporcional de busca da verdade no trabalho investigatório da CPI, expressa manifestação da teoria dos poderes implícitos, concebida na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em 1819, e que consiste no entendimento de que a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução desta atividade.

Lembramos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de admitir a transferência de sigilos para Comissões Parlamentares de Inquérito, desde que o requerimento atenda aos requisitos da: a) motivação; b) pertinência temática; c) necessidade; e d) limitação do período de investigação (ver nesse sentido, entre outros, os Mandados de Segurança (MS) n.ºs 25.812; 23.480; 23.619; 23.652; e 23.868).

O presente requerimento está fundamentado, individualizado, e com período determinado, correspondente à situação de emergência em saúde pública causada pela pandemia da Covid-19, em conformidade com o disposto no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, no art. 2º da Lei nº 1.579, de 1952, no art. 148, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, e na jurisprudência do STF relativa à matéria.”

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

O requerimento que fundamentou o pedido de quebra faz menção a

MS 38171 MC / DF

indícios que, devidamente lidos no contexto mais amplo da presente investigação parlamentar, estão perfeitamente adequados ao objetivo de buscar a elucidação das *ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil*.

Os motivos veiculados no requerimento, ao contrário do que se afirma na impetração, sinalizam o envolvimento do impetrante com a disseminação de *conteúdos que atentam contra a ciência, a saúde pública e a vida, integrando uma rede – estruturada ou não – de desinformação que contribuiu para o agravamento da crise sanitária e o aumento da mortalidade derivada da pandemia no Brasil*. Consta, ainda, nas razões do ato impugnado, o registro de que a parte impetrante teria promovido a *defesa do chamado tratamento precoce, do uso de medicamentos sem eficácia comprovada no tratamento da Covid-19 e contra medidas não farmacológicas de caráter preventivo, como o distanciamento social – em sintonia com a semântica discursiva do Presidente da República*.

Como bem pontuado no próprio requerimento, *é fundamental que a CPI siga o caminho do dinheiro, analisando se a disseminação de desinformação foi financiada e por quem foi financiada, se houve a participação de agentes públicos ou envolvimento de dinheiro público, de modo que a medida ora proposta é necessária para o bom andamento dos trabalhos desta CPI*.

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

Cumprido analisar, ainda, a alegação segundo a qual a quebra de sigilo determinada pela CPI-Pandemia constituiria injustificada violação do direito à liberdade de imprensa e titularizado pelo impetrante.

A despeito das constantes ameaças e persistentes ataques direcionados a este Tribunal por grupos sociais hostis aos valores constitucionais, democráticos e republicanos, **consigno que o Supremo Tribunal Federal jamais se intimidará, tampouco se eximirá de exercer**

MS 38171 MC / DF

sua missão institucional de proteger os direitos fundamentais, guardar a Constituição e defender a Democracia, sempre atuando com independência e imparcialidade.

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

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

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

De outro lado, não constitui demasia insistir, no ponto, que a CPI não se subordina, em seus atos decisórios, ao mesmo ônus argumentativo imposto aos órgãos judiciários. *In casu*, o que, de fato, importa é a circunstância de a Comissão de Inquérito se ter apoiado, para a sua tomada de decisão, em elementos informativos prévios, já sob sua posse, cujo teor indiciário sinalizara a utilidade e necessidade da medida decretada.

Reitero, a propósito, que o mandado de segurança, cujo rito sumário mostra-se adverso a expedientes de dilação probatória, não se qualifica como meio processual apto a escrutinar a qualidade das provas que motivaram o decreto legislativo de quebra de sigilo. Transcende, portanto, os estreitos limites da presente via, aferir a veracidade da justificativa invocada pelo Parlamento, ao afastar os sigilos telefônico e telemático do investigado.

Vale rememorar, no ponto, a precisa advertência do Ministro Néri da Silveira, em voto condutor do julgamento plenário do MS 23.835/DF:

“É de observar, assim, que, na espécie, o requerimento de

MS 38171 MC / DF

quebra do sigilo se baseara em elementos de prova já existentes nos autos da CPI e de conhecimento daquele órgão. A *quaestio juris*, que, desse modo, se propõe, concerne à necessidade, ou não, em se tratando de decisão de CPI, de essa incorporar, desde logo, em sua deliberação, o que está nos autos e serve à formação de seu convencimento, ou se bastante a ela se referir, considerando-se a natureza do órgão e sua forma de funcionamento.

A compreensão, que tenho, no ponto, adotado, estabelece distinção de índole formal entre a decisão do magistrado que, no contexto da sentença, há de incorporar, de explícito, todos os elementos de sua convicção, e a da CPI, cuja fundamentação do decisum pode fazer-se com remissão ao que já está nos autos e é de seu conhecimento. (...)

Compreendo que, impetrado o mandado de segurança, na espécie, alegando-se falta de fundamentação do ato da CPI, o limite de exame da matéria, nesta via, fica circunscrito à verificação de existir, ou não, no *decisum* parlamentar, apoio em elementos tidos pelo órgão coator como bastantes ao decreto de quebra de sigilo que adotou. Pois bem, em existindo esses elementos de prova nos quais a CPI se baseou, penso que não será possível, em mandado de segurança, discutir seu merecimento, para, a partir daí, julgar suficiente a fundamentação do ato impugnado. Não é o mandado de segurança procedimento adequado ao exame de provas e fatos. Se esses depoimentos são verazes; se as testemunhas antes ouvidas pela CPI merecem credibilidade, ou não, compreendo não constituir a ação mandamental processo próprio a tal desate. O que incumbe, aqui, apreciar é se a decisão foi tomada com base em provas; não, porém, a qualidade dessas provas documentais e testemunhais.”

Nesse contexto, a partir dos elementos colacionados pela CPI, não vislumbro, ao menos em juízo de sumária cognição, ausência de justificativa hábil na decisão parlamentar que determinou a produção do relatório atacada.

MS 38171 MC / DF

É dizer, os indícios apontados contra o impetrante – que teria concorrido diretamente para utilização de medicamento sem comprovação científica de eficácia e, por via de consequência, influenciado no agravamento da situação pandêmica hoje vivenciada no país – sugerem a presença de *causa provável*, o que legitima a flexibilização do direito à intimidade, com a execução da medida invasiva ora contestada. Não há, por óbvio, como saber, de antemão, **se e quais** indícios demonstrarão, ao fim das investigações, conexões efetivamente importantes e, por isso, todos devem ser objeto de análise.

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

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

Sobreleva, de igual modo, a necessidade, para aprofundamento das investigações conduzidas pela CPI-Pandemia, a produção de relatório de inteligência financeira do impetrante, na medida em que teria recebido **significativos recursos para disseminação de desinformação**, sendo

1 Segundo dados oficiais disponíveis no sítio <https://covid.saude.gov.br/>, atualizado em 25.8.2021, às 17h03min, já se registraram 576.645 óbitos por COVID-19 no Brasil. Acessado em 25.8.2021, às 20h15min.

MS 38171 MC / DF

indispensável averiguar se *foi financiada e por quem foi financiada, se houve a participação de agentes públicos ou envolvimento de dinheiro público*. Aparentemente **útil e necessária**, pois, a medida invasiva questionada.

Em tal contexto, necessário ter presente, na linha da antiga compreensão firmada, a propósito do tema, pela Suprema Corte norte-americana, em *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880); *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927); e *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957), que o poder de investigar reconhecido ao Parlamento objetiva habilitá-lo ao exercício oportuno e eficiente da atividade legiferante e de deliberação sobre a alocação de verbas públicas, bem como de controle da atuação dos órgãos executivos, a pressupor a existência de meios hábeis à consecução desses elevados desígnios constitucionais.

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

Indefiro, pois, o pedido de medida liminar.

Comunique-se, imediatamente, à Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI-Pandemia sobre o teor desta decisão.

Intime-se a Advocacia-Geral da União (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

Após, à Procuradoria-Geral da República para parecer (arts. 12, *caput*, da Lei 12.016/09 e 205 do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 31 de agosto de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora