



Supremo Tribunal Federal

Ofício eletrônico nº 10581/2021

Brasília, 29 de julho 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 38050

IMPTE.(S) : GEORGE DA SILVA DIVERIO
ADV.(A/S) : SAULO ALEXANDRE SALLES MOREIRA (161463/RJ)
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)

Senhor Presidente,

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

Atenciosamente,

Ministra ROSA WEBER
Vice-Presidente
(art. 14 c/c o art. 13, VIII, RISTF)
Documento assinado digitalmente

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.050 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
IMPTE.(S)	: GEORGE DA SILVA DIVERIO
ADV.(A/S)	: SAULO ALEXANDRE SALLES MOREIRA
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. ATUAÇÃO
SUBSTITUTIVA. ART. 14 C/C O ART. 13, VIII,
AMBOS DO RISTF. COMISSÃO PARLAMENTAR
DE INQUÉRITO. CPI-PANDEMIA. QUEBRA DE
SIGILOS TELEFÔNICO E TELEMÁTICO. PEDIDO
LIMINAR DE SUSPENSÃO DA MEDIDA.
AUSÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS*. FATO
DETERMINADO, PERTINÊNCIA TEMÁTICA E
INDICAÇÃO DE CAUSA PROVÁVEL.
OBSERVÂNCIA DO DEVER DE
FUNDAMENTAÇÃO. LIMINAR INDEFERIDA.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por George da Silva Diverio contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI da Pandemia), consistente na quebra dos seus sigilos fiscal, bancário, telefônico e telemático, em razão da aprovação do Requerimento 00615/2021.

2. Em breve resumo, sustenta-se a ilegalidade da medida, pois: **(i)** seria ela inadequada, por não revelar pertinência com o objeto investigado, e desnecessária, porquanto não esgotadas as alternativas probatórias menos invasivas; **(ii)** inidôneos os seus fundamentos, unicamente apoiados em matéria jornalística, sem a indicação de ato ou

MS 38050 MC / DF

fato concreto realizado pelo impetrante; **(iii)** caracterizada ofensa aos arts. 2º e 4º da Lei 9.296/1996; **(iv)** resultado da aprovação em bloco de uma série de requerimentos, sem que individualizadas as fundamentações; **(v)** abarca período mais extenso do que a investidura do impetrante no cargo de Superintendente Estadual do Ministério da Saúde do Rio de Janeiro; e **(vi)** configurada hipótese de devassa indiscriminada, realizando-se a quebra com o intuito de justificá-la posteriormente, a partir de eventuais achados.

3. Ao final, o impetrante requer a concessão de medida liminar, para o efeito de suspender a eficácia da decisão impugnada. Subsidiariamente, pleiteia que o afastamento do sigilo limite-se ao período de 19.6.2020 a 26.5.2021, no qual exerceu a função de Superintendente Estadual do Ministério da Saúde do Rio de Janeiro.

4. O feito foi distribuído, em 07.7.2021 (no curso, pois, do recesso judiciário), à Relatoria do Ministro Dias Toffoli (evento 11).

5. No dia 08.7.2021, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, no exercício da competência prevista no art. 13, VIII, do RISTF, solicitou informações prévias à autoridade impetrada, para melhor subsidiar o exame da liminar requerida (evento 14).

6. As informações foram encaminhadas, no dia 13.7.2021, por meio da Petição 71.220/2021 (evento 19), em cujo âmbito a autoridade impetrada defende a validade do ato impugnado. Sustenta, em síntese, a natureza política da investigação parlamentar, voltada a subsidiar o exercício das demais competências constitucionais do Congresso Nacional. Reputa adequados os fundamentos empregados para as quebras de sigilo. Afirma a pertinência da medida com os fatos sob apuração no inquérito legislativo. Noticia a existência de indícios contra o impetrante, uma vez que *“a CPI da Pandemia obteve informações 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, utilizaram-se da pandemia como justificativa para considerar obras urgentes”*. Vislumbra, na pretensão formulada, ofensa ao princípio da separação de poderes, uma vez que a avaliação da necessidade da medida

MS 38050 MC / DF

restritiva constituiria matéria *interna corporis* e, por isso, imune à sindicância judicial.

7. Em 16.7.2021, ante a suspensão dos trabalhos da CPI durante o recesso parlamentar, o Ministro Luiz Fux entendeu “*afastada a previsão de atuação da Presidência deste Supremo Tribunal Federal, em substituição ao juiz natural do feito, no regime de plantão*” e determinou, em consequência, o envio dos autos ao gabinete do Ministro Relator (evento 21).

8. Irresignada, a parte impetrante deduziu, em 21.7.2021, pedido de reconsideração, no qual reafirma a urgência da medida liminar requestada, a justificar a imediata atuação do juízo plantonista, uma vez que, a despeito do recesso congressional, a CPI permaneceria a receber e a examinar os documentos por ela requisitados, inclusive os de natureza sigilosa (evento 23).

9. Na sequência, os autos vieram conclusos a esta Vice-Presidência, no exercício da Presidência, por força do art. 13, VIII, c/c o art. 14, ambos do RISTF. No mesmo dia, determinei a intimação da autoridade impetrada, solicitando-lhe esclarecimentos sobre a atuação da Comissão de Inquérito no período de recesso (evento 25).

10. As informações adicionais foram prestadas dia 27.7.2021, às 23h50min (evento 28). Nelas, a autoridade apontada como coatora confirmou que, de fato, os documentos em posse da CPI continuam sendo analisados, pela assessoria parlamentar, durante o recesso legislativo.

É o relatório.

Decido.

1. De partida, considerado o teor das informações adicionais prestadas pelo Presidente da CPI da Pandemia, tenho por caracterizada a situação de urgência prevista no art. 13, VIII, do RISTF, em ordem a autorizar o exame, durante o Plantão Judiciário, do pedido liminar formulado nesta impetração.

2. Antes, porém, de abordar os traços específicos da controvérsia

MS 38050 MC / DF

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, como tenho feito em mandados de segurança outros, a mim distribuídos e também impetrados contra atos da CPI da Pandemia, 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 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 são consagradas expressamente pela Constituição de 1988, que lhes conferiu “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”:

MS 38050 MC / DF

Art. 58 [...]

§ 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.

Observa-se, do preceito acima transcrito, 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, aliás, reconhece 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.*).

Como podem ser criadas por requerimento de **apenas um terço dos 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 do 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 – evidencia a necessária subordinação das CPIs **aos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar no exercício de sua função instrutória**, sob

MS 38050 MC / DF

pena de flagrante nulidade (MS 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Desse modo, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem respeito aos direitos fundamentais das pessoas, 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.** “In” *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n. 146, 2000, p. 281-289).

3. 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 CPIs –, 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 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 assinala que, mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistindo óbice à instauração da CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS

MS 38050 MC / DF

27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

4. Conforme anteriormente assinalado, o inquérito parlamentar envolve, de um lado, o exercício de atividade intrínseca do Legislativo e pressupõe, de outro, a observância das limitações inerentes ao poder estatal de investigar.

Disso decorre consequência importante a respeito do tema versado na presente controvérsia. É que, ao atribuir às CPIs *“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”*, evidentemente a Constituição Federal não retirou a atividade parlamentar de seu ambiente natural. Afigura-se imprescindível, assim, reconhecer nuances de extensão e/ou profundidade no dever de fundamentação que se reclama da comissão de inquérito – se comparado aos parâmetros adotados na atividade jurisdicional –, para efeito de determinar o afastamento de direitos e garantias fundamentais.

Aos 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 em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito – formada por agentes políticos oriundos das mais diversas carreiras, não apenas técnicos do Direito –, embora também sujeitas 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.*), **delas não se reclama idêntico 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 exige, portanto, fundamentação exaustiva e de conteúdo exauriente. Nesse sentido:

MS 38050 MC / DF

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)

Nessa linha, o Ministro Nelson Jobim, ao indeferir liminar no MS 23.575-MC/DF (DJ 01.02.2000), teceu importantes considerações sobre a necessidade de se examinar, com base em critérios próprios, a adequação dos fundamentos veiculados nas decisões tomadas pelas CPIs. Advertiu, naquela oportunidade, que a extensão, pura e simples, dos mesmos critérios comumente adotados para aferir-se a legitimidade das decisões judiciais pode levar ao equívoco de considerar-se insuficientes argumentos perfeitamente adequados à atividade desenvolvida pelo Parlamento, no âmbito de uma investigação legislativa. Colho passagem de referida decisão:

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.

No mesmo MS 23446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas.

Disse não se poder "... *fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. ... Não se pode pretender ... que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a*

MS 38050 MC / DF

mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. ... o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial. ...".

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 do autos.

A medida acauteladora, informa o Presidente da Comissão (fls 71) decorreu de:

(a) acusações oferecidas via "0800 disque Câmara" (fls. 74);

(b) acusação escrita de AMS Eventos Esportivos S/C Ltda (fls. 75);

(c) depoimento de Maria Neusa Nascimento (fls. 185 a 203), com a presença do investigado;

(d) depoimento do Sr. Albery Spinola Filho (fls. 138 a 158), também com a presença do Investigado;

MS 38050 MC / DF

(e) elementos contidos nas notas taquigráficas de sessão da Comissão.

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 a bens da pessoa jurídica, dirigida pelo próprio Investigado.

Por ora, nada a reparar.

De fato, a Carta Política, quando atribui poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais às CPIs, 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).

Os Deputados Federais e os Senadores da República, por desempenharem função eminentemente **política** – sujeita, portanto, a paixões e ideologias político-partidárias –, não se submetem à

MS 38050 MC / DF

necessidade de **equidistância, imparcialidade e apoio na técnica jurídica** *stricto sensu*. Assim, as deliberações emanadas das Comissões Parlamentares de Inquérito – órgãos do Poder Legislativo – não se amparam em razões **estritamente** jurídicas, de modo que o controle jurisdicional sobre os atos por elas praticados limita-se às hipóteses de **manifesto** abuso de poder ou ilegalidade.

Comungo, desse modo, da premissa lançada pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do MS 33.751/DF (Primeira Turma, DJe 31.3.2016), no sentido da 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, no entanto, que, uma vez evidenciada flagrante ilegalidade, a intervenção do Poder Judiciário no controle 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.

Sucede 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 a sindicância judicial converter-se **em fator de transgressão ao postulado da separação dos poderes**, seja pela inviabilização das atribuições investigativas da CPI, seja, ainda, pela intervenção do Poder Judiciário em domínio constitucionalmente reservado, com exclusividade, ao Congresso Nacional.

Nessa linha, não é possível desconsiderar, 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 de **inviabilizar** o exercício, pelo Parlamento, dessa relevantíssima atribuição constitucional

MS 38050 MC / DF

e de **inibir**, em consequência, o **legítimo desempenho do direito à oposição política**. Em tal ocorrendo, esvazia-se a **função intrínseca** do Poder Legislativo de realizar 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 o sigilo **de dados** bancários, fiscais, telefônicos e telemáticos se encontram, como regra, protegidos pelo art. 5º, X, da Constituição da República, e, quanto aos dados informáticos, também 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 autoridade própria**, 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 requerido a atos de natureza jurisdicional. Vale dizer, para a validade jurídico-constitucional da medida adotada pela CPI, indispensável (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.

Sublinho, por relevante, que as Comissões Parlamentares de Inquérito, na linha 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, 1ª Turma, DJe 31.3.2016, *v.g.*).

Enfatizo, ainda, que a presente via mandamental não consubstancia meio hábil para reexame e valoração probatória, motivo pelo qual, tal

MS 38050 MC / DF

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, finalmente, 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).

5. Passo ao exame, em juízo de delibação, da liminar requerida na presente impetração, relembrando, 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, 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, DJe de 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).

Transcrevo a justificativa constante do Requerimento nº 00615/2021 (evento 6, fls. 4-6), apontado como ato coator:

“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.

MS 38050 MC / DF

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.

MS 38050 MC / DF

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.

(...)

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?’

MS 38050 MC / DF

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, dessa forma, que essa Comissão averigue 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.”

Cumpre ter presente, de igual modo, o específico objeto da CPI em referência. Confira-se:

“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

MS 38050 MC / DF

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.” (Requerimentos SF/21139.59425-24 e SF/21259.95668-45)

A análise dos textos 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 – apontam para a não configuração, na hipótese ora em exame, dos pressupostos necessários ao deferimento da liminar.

Com efeito, o requerimento que fundamentou o pedido de quebra faz menção a 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 (...) 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”* (destaquei).

Os motivos veiculados no requerimento, ao contrário do que se afirma na impetração, indicam o envolvimento do impetrante em possíveis crimes licitatórios, consistentes na dispensa indevida de licitações milionárias em órgão do Ministério da Saúde, seguida da contratação direta, pelo Poder Público, de empresas de duvidosa idoneidade, sob a justificativa do atual estado de crise sanitária deflagrado pela Pandemia da Covid-19.

MS 38050 MC / DF

Nesse contexto, não vislumbro, ao menos em juízo de sumária cognição, ausência de justificativa hábil nem desvio de finalidade na decisão parlamentar que decretou a quebra de sigilo ora atacada.

É dizer, os indícios apontados contra o impetrante – *que, na condição de Superintendente Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, teria autorizado, sob o subterfúgio da Pandemia, a contratação direta de vultosas obras públicas com empresas aparentemente inaptas, logo após dispensa indevida do procedimento licitatório* – sugerem a presença de causa provável, o que legitima a flexibilização do direito à intimidade do suspeito, com a execução das medidas invasivas ora contestadas.

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, 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 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

MS 38050 MC / DF

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.”

Também não prospera a tese de ofensa ao postulado da reserva de jurisdição, tampouco a invocação da Lei nº 9.296/96. Ambos aplicam-se, tão somente, à interceptação “*de comunicações telefônicas*” e/ou “*do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática*”, medidas inexistentes na hipótese dos autos. Vale lembrar, sob esse aspecto, a antiga distinção, consagrada na jurisprudência desta Suprema Corte, estabelecida entre “*a interceptação (‘escuta’) das comunicações telefônicas, inteiramente submetida ao princípio constitucional da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XII), de um lado, e a quebra do sigilo dos dados (registros) telefônicos, de outro, cuja tutela deriva da cláusula de proteção à intimidade inscrita no artigo 5º, X, da Carta Política*” (MS

MS 38050 MC / DF

23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 12.5.2000). Distinguindo entre a comunicação efetuada por meio de um computador e os dados constantes no próprio computador, o seguinte precedente desta Suprema Corte:

(...) 2. Na espécie, ao contrário, não se questiona que a apreensão dos computadores da empresa do recorrente se fez regularmente, na conformidade e em cumprimento de mandado judicial. 3. Não há violação do art. 5º. XII, da Constituição que, conforme se acentuou na sentença, não se aplica ao caso, pois não houve *"quebra de sigilo das comunicações de dados (interceptação das comunicações), mas sim apreensão de base física na qual se encontravam os dados, mediante prévia e fundamentada decisão judicial"*. 4. A proteção a que se refere o art.5º, XII, da Constituição, é da comunicação "de dados" e não dos "dados em si mesmos", ainda quando armazenados em computador. (cf. voto no MS 21.729, Pleno, 5.10.95, red. Néri da Silveira - RTJ 179/225, 270). (...) (RE 418.416/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. em 10.5.2006)

Esse é o entendimento que ainda prevalece como jurisprudência consolidada no âmbito deste Supremo Tribunal. Destaco que, em data recente, a 1ª Turma desta Casa reafirmou essa orientação, para assentar que *"a Lei 9.296/96, a qual 'regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal', não se aplica a dados que se encontram armazenados em celular. É que o artigo 5º, XII, da Constituição Federal abrange apenas a comunicação e não os dados já armazenados* (RHC 169682-AgR/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 12.5.2020).

No caso concreto, a medida impugnada não determinou qualquer vigilância estatal sobre o processo de comunicação telefônica e/ou telemática a ser desenvolvido pelo investigado, o que torna insubsistente a objeção em causa.

Não detecto, ademais, desproporcionalidade na medida impugnada. Dadas as particularidades da presente CPI – que envolve sensível investigação sobre virtuais responsáveis, na estrutura governamental,

MS 38050 MC / DF

pelo quadro de emergência sanitária que hoje assola o país, já tendo vitimado mais de meio milhão de brasileiros¹ – e, sobretudo, as circunstâncias emergentes do *fato probando*, cujo deslinde não parece alcançável apenas pela via testemunhal, as quebras de sigilo telefônico e telemático assumem singular relevância, pois, sem tais intervenções 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 da Pandemia, de quebra dos sigilos bancário e fiscal do impetrante, na medida em que teria ele concorrido diretamente para o direcionamento de significativos recursos públicos federais a empresas possivelmente inidôneas, em contexto de supostas fraudes licitatórias. Aparentemente úteis e necessárias, pois, as medidas invasivas questionadas.

Em acréscimo, necessário ter sempre 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 eventual descumprimento, pelo Governo federal, de seus deveres constitucionais na área da saúde, a implicar no agravamento da crise sanitária, em solo nacional.

De resto, relembro que não vigora, no ordenamento jurídico brasileiro, a mesma restrição à atividade investigativa do Parlamento

1 Segundo dados oficiais disponíveis no sítio <https://covid.saude.gov.br/>, atualizado em 27.7.2021, às 19h08min, já se registraram 551.835 óbitos por COVID-19 no Brasil. Acessado em 28.7.2021, às 14h33min.

MS 38050 MC / DF

existente na República Federal da Alemanha, cuja Constituição veda, por disposição expressa (Artigo 44 [2] da Lei Fundamental alemã), a possibilidade de, no âmbito do inquérito parlamentar, ser afetado o sigilo da correspondência, da comunicação postal e das telecomunicações.

Em solo pátrio, como visto, a cláusula de reserva de jurisdição, embora incida sobre as medidas de interceptação das comunicações telefônicas (CF, art. 5º, XII), não se estende às ordens de quebra de sigilo telefônico e/ou telemático, que podem ser determinadas, legitimamente, por comissões parlamentares de inquérito (*v.g.*, MS 24.817/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 06.11.2009).

Em suma: o que se entende vedado à CPI é o ato de substituir-se à reserva de jurisdição, nos pontos em que ela é expressa na Constituição Federal, ou seja, não pode a comissão de inquérito, *p. ex.*, decretar interceptação telefônica, busca domiciliar ou a prisão de alguém, salvo em situação de flagrante delito (FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *In Comentários à Constituição do Brasil*. Coordenação de J. J. Gomes Canotilho *et al.* 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1.191), situações essas não verificadas na hipótese dos autos.

6. Por fim, necessário advertir-se que o decreto parlamentar de quebra dos sigilos telefônico e telemático não exonera a CPI do dever de preservar a confidencialidade dos dados em questão, atendendo fielmente ao que dispõe o próprio Regimento Interno do Senado, em seu art. 144. Reproduzo abaixo o teor de referida norma regimental, *verbis*:

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;

MS 38050 MC / DF

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.

Dessa forma, os documentos sigilosos arrecadados pela CPI, desde que guardem nexo de pertinência com o objeto da apuração legislativa em curso e interessem aos trabalhos investigativos, poderão ser acessados, *em sessão secreta*, **unicamente** pelos Senadores que integram a Comissão de Inquérito, sem prejuízo da possibilidade de exame do material pelo próprio investigado e/ou seu advogado constituído.

Além disso, os dados e informações pessoais e profissionais que, dizendo respeito exclusivamente à esfera de intimidade do atingido e de terceiros, sejam estranhos ao objeto do inquérito parlamentar devem ser mantidos sob indevassável manto de sigilo, sendo vedado o seu compartilhamento com o colegiado da Comissão, tal como se infere, aliás, do teor do inciso III do art. 144 do RISF. Portanto, devem tais documentos ser acautelados pelo Presidente da CPI ou pessoa por ele designada, em regime de absoluta confidência e inacessibilidade, até posterior devolução ao investigado.

7. Com as breves ressalvas acima expostas, e sem prejuízo de posterior reexame da matéria pelo Ministro Relator, **indefiro a liminar requerida.**

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

Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, II, da

MS 38050 MC / DF

Lei 12.016/09.

Após, vista ao Ministério Público Federal (arts. 12, *caput*, da Lei 12.016/09 e 205 do RISTF).

Findo o recesso judiciário, encaminhem-se os autos ao eminente Ministro Relator.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 29 de julho de 2021.

Ministra Rosa Weber

Vice-Presidente

(art. 14 c/c o art. 13, VIII, RISTF)