



*Supremo Tribunal Federal*

**URGENTE**

Ofício eletrônico nº 9798/2021

Brasília, 1º 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 38020

IMPTE.(S) : ALEX LIAL MARINHO  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO  
SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA  
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

(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 38.020 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**IMPTE.(S)** : **ALEX LIAL MARINHO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**IMPDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. ÓRGÃOS ESSENCIAIS À DINÂMICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA ÍNSITA AO PODER LEGISLATIVO. CONTROLE, PELA MINORIA PARLAMENTAR, DA LICITUDE DOS ATOS PRATICADOS PELA MAIORIA E DOS ATOS EFETIVADOS PELO PODER EXECUTIVO. 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. EVIDENCIA, AINDA, APLICAREM-SE ÀS CPI'S OS MESMOS CONDICIONAMENTOS QUE O PODER JUDICIÁRIO DEVE OBSERVAR. DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES QUE SE ESPRAIA A TODAS AS ESFERAS DE PODER. MOTIVAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS PELAS CPI'S. POSSIBILIDADE DE AS CPI'S, POR PODER PRÓPRIO, DETERMINAREM A QUEBRA**

MS 38020 MC / DF

DE SIGILOS. PRECEDENTES. CPI-PANDEMIA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. PREMISSE FÁTICA, APARENTEMENTE, EQUIVOCADA. LIMINAR DEFERIDA.

**Vistos etc.**

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Alex Lial Marinho contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistente na determinação de quebra de sigilo telefônico, telemático, fiscal e bancário do impetrante, diante da aprovação do Requerimento nº 905/2021.

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

Notícia ocorrida, a quebra dos sigilos, antes mesmo de sua convocação para prestar esclarecimento perante a CPI, circunstância a corroborar a apontada ilegalidade, e defende a tese de que os *fundamentos para a quebra da amplitude dos sigilos decorrem do simples fato de que o impetrante teria ocupado durante certo período o cargo de Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde*. No entanto, afirma equivocada a premissa fática utilizada pela CPI, uma vez que ocupava o cargo de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde e não de Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde.

*Aduz que a justificativa apresentada para a adoção da medida extremada não possui fundamentação idônea e suficiente a amparar a decisão colegiada, pois inexistente a indicação de fato ou ato concreto e específico realizado pelo impetrante, capaz de motivar adequadamente a devassa de seus dados.*

Aponta, nessa linha, a existência de precedentes neste Supremo Tribunal Federal que reputam necessários (i) indicação de fatos concretos, (ii) relação de conexidade entre o objeto da investigação e a medida invasiva pretendida, (iii) observância do princípio da proporcionalidade,

**MS 38020 MC / DF**

(iv) adequada fundamentação da ordem de quebra de sigilo.

*Sustenta, ainda, que [a] quebra de sigilo de forma generalizada e inespecífica, partindo de premissa equivocada quanto ao cargo e às funções exercidas pelo impetrante, não encontra fundamento no devido processo legal, representando uma devassa indiscriminada violadora da dignidade e intimidade individual da impetrante.*

Argumenta que, nos termos da Lei 9.296/1996, o sigilo telefônico e telemático somente pode ser afastado para fins de investigação criminal, sendo, portanto, indispensável a presença de *indícios razoáveis de autoria e participação em infração penal punida com pena de reclusão e, ainda, se a prova não puder ser obtida por outros meios disponíveis no ordenamento jurídico.* Nessa linha, defende a ocorrência de violação da reserva de jurisdição, porquanto *a maior parte dos pedidos constantes no Requerimento nº 905/2021 se referem a comunicações de natureza telemática, que se inserem, por sua natureza, no conceito de comunicação de dados, exigindo-se, pois, decisão judicial para a respectiva transferência de sigilo, dada a sua similitude com a própria interceptação telefônica, constitucionalmente submetida à reserva jurisdicional.*

Em síntese, alega-se ilegalidade no comando de quebra pois: (i) o impetrante não consta como investigado nem foi ouvido previamente na qualidade de testemunha, estando a determinação baseada simplesmente no fato de ter ocupado cargo no Ministério da Saúde; (ii) ao contrário da fundamentação expendida pela CPI, o impetrante nunca ocupou o cargo de Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde, portanto o requerimento partiu de premissa equivocada; (iii) a quebra teria extensão desproporcional, ferindo o direito à intimidade, e seria desarrazoada, pois ausente demonstração da sua necessidade a partir de elementos de prova colhidos anteriormente; (iv) teria ocorrido aprovação em bloco de uma série de Requerimentos, sem que se fossem individualizadas as fundamentações; (v) violada a reserva de jurisdição com a quebra do sigilo telemático; (vi) e haveria tentativa de devassa, realizando-se a quebra com o intuito de justificá-la posteriormente, a partir de eventuais achados.

Deduzidos os seguintes pedidos:

MS 38020 MC / DF

*(i) em liminar, (a) seja suspensa a eficácia da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, em sessão realizada no dia 23/06/2021, no que tange à aprovação do Requerimento nº 905/2021, que determinou a quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e de dados telemáticos em seu desfavor; sucessivamente, (b) em observância ao princípio da reserva de jurisdição e aos limites de atuação da comissão parlamentar de inquérito, requer seja determinada a restrição da quebra de sigilo aos itens “a”, “b” e “c” do Requerimento nº 905/2021; e (c) seja determinada a garantia do sigilo de todos os dados privados do 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.*

*e (ii) no mérito, a concessão da ordem, (a) declarando-se a nulidade da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, em sessão realizada no dia 23/06/2021, no que tange à aprovação do Requerimento nº 905/2021, que determinou a quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e de dados telemáticos em seu desfavor e, sucessivamente, (b) confirmando-se os pleitos subsidiários formulados em liminar.*

4. Registro que o feito foi a mim distribuído em 25.6.2021, às 16h27min (eDOC. 12).

5. Na mesma data, requisitei informações à autoridade apontada como coatora (eDOC. 13), que tempestivamente se manifestou, em 22.6.2021, consignando os seguintes tópicos (eDOC. 16): **(i)** as Comissões Parlamentares de Inquérito têm por função a apuração legislativa de determinados fatos, situação distinta da apuração jurídico-criminal; **(ii)** a CPI da Pandemia obteve informações e indícios veementes de que o impetrante – no exercício de destacada função no Ministério da Saúde –, exerceu pressões anormais, não utilizada no tocante a outras vacinas, visando à validação e

MS 38020 MC / DF

*aquisição da vacina covaxin; (iii)* assim, devidamente fundamentado o Requerimento de quebra, e presente nexos causal; *(iv)* inexistência de violação da cláusula de reserva de jurisdição, porquanto *as CPI's detêm poder próprio das autoridades jurisdicionais advindo expressamente da própria Constituição Federal; e (v)* 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 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,

**MS 38020 MC / DF**

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*:

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 congressistas**, as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem importante papel no regime democrático, permitindo à **minoría** 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).

**MS 38020 MC / DF**

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 se aplicarem as 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), nos termos 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 a 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, vale dizer **não têm mais poderes que os órgãos próprios inerentes à persecução penal**.

Desse modo, 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. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, n. 146, 2000, p. 281-289).

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

**MS 38020 MC / DF**

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 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**

MS 38020 MC / DF

**Judiciário e o Poder Legislativo no tocante à observância do dever de motivação.**

Aos membros do Poder Judiciário exige-se, com razão de ser e severidade, motivação inexoravelmente completa, com precisão técnica e profundida 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 públicos oriundos das mais diversas carreiras, não apenas técnicos do Direito –, inobstante 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 exige, 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)

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

MS 38020 MC / DF

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 Olivaes 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, por desempenharem 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 emanadas das Comissões

**MS 38020 MC / DF**

Parlamentares de Inquérito – órgãos do Poder Legislativo – não se amparam em razões **estritamente** jurídicas, de modo que o controle jurisdicional sobre os atos por eles praticados se encontra limitado 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), 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, 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.

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 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 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 inarredável de **inviabilizar**, por completo, **o exercício das relevantes atribuições** outorgadas pela Constituição da República às Comissões Parlamentares

MS 38020 MC / DF

de Inquérito, e, em consequência, **inibir o desempenho do direito à oposição política**. Em tal ocorrendo, configura-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. Há, 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 requerido a ato de natureza jurisdicional. Vale dizer, para a validade jurídico-constitucional da medida adotada pela CPI, indispensável (i) individualização das condutas apuradas (ii) a indicação de indícios mínimos de autoria, (iii) o apontamento de causa provável, (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 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

MS 38020 MC / DF

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 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, 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**, lembrando, 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*

**MS 38020 MC / DF**

*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 905/2021 (eDOC. 2, fls. 1-6), tido como ato coator:

“Incumbe a esta Comissão investigar, nos termos legais e conforme o requerimento que a criou, o comportamento do governo federal brasileiro, suas ações e omissões, diante da grave crise sanitária trazida pela pandemia de Covid-19.

Naturalmente, em face da organização administrativa do

**MS 38020 MC / DF**

Poder Executivo federal, é o Ministério da Saúde o ente responsável pela política nacional de saúde; pela coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde; pela saúde ambiental e ações de promoção, de proteção e de recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive de trabalhadores e dos índios; pelas informações de saúde, pelos insumos críticos para a saúde; pela ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais, lacustres e aéreos; pela vigilância de saúde, especialmente quanto a droga, medicamentos e alimentos, e pela pesquisa científica e tecnológica na área de saúde”, tudo isso nos termos dos incisos de I a VIII do art. 47 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que “estabelece a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios”, Lei essa que resulta da aprovação da Medida Provisória nº 870, de 2019, de iniciativa do atual governo.

Por isso o escopo das investigações desta CPI é centrado no desempenho dos agentes públicos que ocuparam cargos e funções no Ministério da Saúde, no atual governo, no ano de 2020 e neste ano de 2021.

O Sr. Alex Lial Marinho, nesse contexto de pandemia – uma epidemia mundial – está a frente da Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde do Ministério da Saúde. Cabe a essa coordenação, dentre outras atribuições, a aquisição de insumos para a saúde, como por exemplo, medicamentos, equipamentos de proteção individual, seringas, agulhas e também vacinas. No caso, o departamento coordenado pelo sr. Alex Lial Marinho foi e ainda é responsável pelo processo de aquisição de vacinas para a imunização contra a Covid-19, logo, responsável pela assinatura dos contratos, bem como eventuais desembaraços no processo de importação.

Alex Lial Marinho é nome importante no episódio de contratação da vacina indiana Covaxin e na omissão do governo em relação à negociação com Pfizer.

Conforme documentação recebida pela CPI, o coordenador-geral de aquisições de insumos estratégicos para

**MS 38020 MC / DF**

saúde atuou fortemente para que seus funcionários superassem, de qualquer forma, os entraves junto à Anvisa que impediam a entrada da vacina Covaxin, em território nacional.

Em depoimento recebido por esta CPI, um servidor informa sobre pressões anormais através de mensagens de texto, e-mails, telefonemas, pedidos de reuniões, tendo sido procurado inclusive fora de seu horário de expediente em sábados e domingos. Informa que essa atuação não foi feita em relação a outras vacinas, o que corrobora com diversos depoimentos ouvidos anteriormente nesta comissão.

O servidor informa que o alto escalão do Ministério da Saúde, tal qual a Secretaria Executiva, a sua própria coordenação, dentre outros setores pediam que fosse encontrada a “exceção da exceção” (palavras do servidor) junto à Anvisa, para que os entraves fossem superados.

Essa informação coincide com a atuação do Ministério das Relações Exteriores e do próprio presidente da república que, em carta enviada ao Primeiro Ministro da Índia comunica que a Covaxin havia sido selecionada para o PNI. Testes clínicos de fase 3 da vacina ainda não haviam sequer sido concluídos na Índia. Nesse momento o Brasil ignorava as ofertas da Pfizer, vacina mais utilizada no mundo e com testes clínicos concluídos no Brasil, assim como vinha de um longo processo de letargia nas negociações com a Sinovac/Butantan.

No dia 31/03/21, a Anvisa, por unanimidade, rejeitou o pedido do Ministério da Saúde para importar doses da vacina covaxin alegando falta de documentos necessários e ausência de dados sobre a segurança do imunizante. Nesse mesmo dia, o senhor Alex Lial Marinho realizou uma reunião na Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde com a alta gestão do Ministério da Saúde para pedir resolução da situação, entrar em contato com a empresa, pressionar pelos documentos para que a questão fosse sanada.

Cabe ressaltar que, no dia 30/03/21 a Anvisa já havia negado o certificado de boas práticas de fabricação da Bharat Biotech após inspeção na fábrica da empresa na Índia, alegando

**MS 38020 MC / DF**

não-conformidades como a falta de um método de controle específico para medir a potência da vacina, a não validação do método que comprova a completa inativação do vírus e a não adoção de todas as precauções necessárias para garantir a esterilidade do produto.

É curiosa a atuação do Governo Federal para a compra desse imunizante em detrimentos de outros que já se encontravam em estado mais avançado para aquisição.

A narrativa colocada no presente requerimento coincide com outras já apresentadas e segue uma linha de investigação que merece ser aprofundada.”

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 **levam-me a entender configurada**, na espécie, a presença os requisitos necessários para o deferimento da medida liminar requerida.

Observo que a **premissa fática** a embasar o requerimento de quebra dos sigilos do impetrante está, aparentemente, **equivocada**. A Portaria GM/MS 1.512, de 09 de junho de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 17.6.2020, evidencia, **diversamente do apontado pela CPI-Pandemia**, que o autor da presente ação mandamental foi nomeado e exercia, até 08.6.2021 (Portaria GM/MS 1.154, de 08 de junho de 2021), o cargo de *Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, código DAS-101.4, nº 05.0235, do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva*.

Não há no requerimento de quebra dos sigilos do impetrante qualquer fundamento autônomo, além da posição institucional por ele supostamente ocupada, a indicar que teria, de alguma forma, concorrido de forma direta ou indireta no processo de aquisição de vacinas.

Na realidade, toda fundamentação do requerimento em questão gira em torno das ações e omissões do Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde, com a indicação de depoimentos

**MS 38020 MC / DF**

prestados por servidores do Ministério da Saúde, bem assim documentos recebidos pela CPI reveladores da pressão exercida pelo ocupante de referido cargo. Contudo, a despeito de tais premissas fáticas, o impetrante, segundo consta do Diário Oficial da União (DOU), não ocupou, desde o início da Pandemia até o presente momento, o cargo de Coordenador-Geral de **Aquisições**, mas sim o de Coordenador-Geral de **Logística**.

A incongruência da premissa fática utilizada pela CPI-Pandemia em conjugação com os demais elementos permitem, em juízo de estrita deliberação, a constatação de deficiência de fundamentação. A exatidão do relatório consubstancia um dos requisitos mais elementares de toda e qualquer decisão. Acaso ocorrente erro quanto a fato central, tal como parece suceder na hipótese, a mácula se espraia para todo corpo da fundamentação, tornando-a, pois, ilegítima.

Nesse sentido, a jurisprudência desta Suprema Corte, tem acentuado que, inobstante lícita a quebra de sigilos determinadas por Comissões Parlamentares de Inquérito, além de revestir-se de fundamentação, tal deliberação deve estar calcada em elementos concretos e idôneos:

**“- 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.”**

(MS 23.851/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 21.6.2002)

No caso em análise, o Requerimento nº 905/2021 referente à quebra dos sigilos do impetrante, aprovado em deliberação da CPI-Pandemia, aparentemente não encontra o respaldo fático pertinente, pelo que entendo adequado suspender o comando de quebra nesse primeiro juízo próprio de medida liminar.

Ante o exposto, **defiro o pedido de medida liminar**, para, nos termos do pedido, **suspender** a eficácia da aprovação do Requerimento nº

**MS 38020 MC / DF**

905/2021 da CPI-Pandemia, até o julgamento final do presente Mandado de Segurança. Dados sigilosos eventualmente já encaminhados em cumprimento, ainda que parcial, à ordem relativa ao Requerimento nº 905/2021, devem ser lacrados e mantidos sob guarda e responsabilidade do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, até deliberação final deste *writ*, proibidas a remessa e/ou divulgação.

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

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

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2021.

**Ministra Rosa Weber**

Relatora