



SENADO FEDERAL

Processo nº 00200.014530/2021-11 (VOLUME 1)

Assunto: OFÍCIO 2575/2021-CPIPANDEMIA - ADVOSF TCU. PARECER QUANTO À SOLICITAÇÃO DE COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES FORMULADA PELO MINISTRO BENJAMIN ZYMLER DO TRIBUNAL DE CONTAS DO UNIÃO.

Interessado: CPI PANDEMIA

Referência: 00100.098787/2021

Data da autuação: 23/09/2021

Nível de acesso: OSTENSIVO



SIGAD-SF

Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Ofício nº 2575/2021 - CPIPANDEMIA

Brasília, 23 de setembro de 2021

A Sua Senhoria o Senhor
Thomaz Henrique Gomma De Azevedo
Advogado-Geral do Senado Federal

Assunto: **Parecer quanto à solicitação de compartilhamento de informações formulada pelo Ministro Benjamin Zymler do Tribunal de Contas do União**

Senhor Advogado-Geral,

Cumprimentando-o cordialmente, solicito a elaboração de parecer sobre o pedido contido no item 13.1 do despacho no Processo: 006.789/2021-8, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

Senador OMAR AZIZ
Presidente da CPI da Pandemia



Processo: 006.789/2021-8
Natureza: Representação
Órgão: Ministério da Saúde
Responsável(eis): Não há.
Interessado: Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.

DESPACHO

Cuidam os autos de representação encaminhada pelo Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon, a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde, da vacina Covaxin/BBV152, contra a Covid-19, produzida pelo Laboratório Bharat Biotech, representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0001-79).

2. Na etapa anterior do processo foi autorizada a diligência do Ministério da Saúde para que enviasse as seguintes informações/elementos:

“a) se foi realizado algum gerenciamento dos riscos associados ao Contrato 29/2021, uma vez que o conteúdo da matriz de alocação de riscos, constante do Processo Administrativo SEI 25000.175250/2020-85, não atende, em sua totalidade ao disposto no art. 5º, caput, da Lei 14.124/2021, considerando que o processo de gestão de riscos envolve diversas fases: estabelecimento do contexto, identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos e tratamento de riscos. Esta última com a previsão do estabelecimento de medidas mitigadoras (vide referencial básico de gestão de riscos editado pelo TCU

https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf); caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente;

b) se as investigações pretéritas contra a contratada e sua sócia, a Global Gestão em Saúde S.A., apontadas pelo representante, chegaram ao conhecimento do Ministério da Saúde e se foram consideradas na gestão dos riscos da contratação; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente;

c) se o Ministério realizou alguma negociação do preço de aquisição inicial proposto pela Bharat Biotech, conforme, inclusive, foi sugerido no âmbito do Despacho, de 17/2/2021 (peça 36), do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT); caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência da negociação;

d) se o Ministério realizou, conforme determinado no Parecer Conjur, de 24/2/2021 (peça 32, p. 15-16), alguma manifestação que justifique a dispensa da pesquisa de preços, ou qualquer fundamentação sobre a razoabilidade do preço praticado; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência das medidas, considerando ainda que os pareceres da Conjur,



fundamentados no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, possuem caráter vinculativo;

e) se o Ministério realizou, previamente, a estimativa de preço de aquisição da vacina, conforme dispõe o art. 6º, VI, da Medida Provisória 1.026/2021, bem como da Lei 14.124/2021 que a sucedeu, em especial, se foi realizado algum comparativo com o preço contratado da mesma vacina em outros países; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência da medida; e

f) se o Ministério decidiu dispensar a pesquisa de preços, nos termos do art. 6º, §2º da Medida Provisória 1.026/2021, bem como da Lei 14.124/2021 que a sucedeu; caso afirmativo, encaminhar manifestação sobre as razões que levaram o MS a dispensar a estimativa de preços.”

3. Ao analisar a resposta, a unidade técnica verificou o não atendimento da diligência, no que se refere às letras “a”, “b”, “c”, e “e” do item 2 **supra**.

4. Nesse contexto, alvitrou a reiteração da diligência ao Ministério da Saúde e o envio da memória ou ata da reunião ocorrida em 20/11/2020 entre a Covaxin e a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, mencionada no Ofício 2090/2020/SE/GAB/SE/MS.

5. Ademais, propôs a realização de diligência junto à CGU a fim de que encaminhasse as informações produzidas e/ou obtidas no âmbito da investigação preliminar sumária (IPS) sobre o Contrato 29/2021.

6. O Diretor da SecexSaúde aquiesceu à proposta e acrescentou as seguintes diligências adicionais:

“a) à Presidência da CPI da Pandemia, do Senado Federal, para que sejam encaminhados/franqueados a esta Corte de Contas, no prazo de trinta dias, documentos relacionados à contratação da vacina Covaxin, firmada pelo Ministério da Saúde com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0005-00) - Contrato 29/2021, em especial os atinentes a quebra de sigilos da referida empresa, representante legal, diretores, integrantes do quadro societário, bem como de servidores do Ministério da Saúde que praticaram atos relacionados ao mencionado contrato, devendo ser mencionado que o Tribunal manterá a confidencialidade das informações recebidas que exigirem esse status (transferência de sigilo);

b) à Procuradoria Regional da República no Distrito Federal para que, no prazo de trinta dias, sejam encaminhadas cópias dos procedimentos e inquéritos, civis ou criminais, onde constem como interessados a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0005-00), seu representante legal, diretores e integrantes do quadro societário, bem como servidores do Ministério da Saúde que praticaram atos relacionados ao Contrato 29/2021, relacionado à aquisição, pelo Ministério da Saúde, da vacina denominada Covaxin;

c) à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para que, no prazo de quinze dias, informe o resultado da análise do pedido de uso emergencial

da vacina Covaxin ou a previsão de sua conclusão, se ainda não houver conclusão a respeito do referido pedido.”

7. Manifesto-me de acordo com os pareceres anteriores, com exceção do enquadramento da medida preliminar endereçada à Presidência da CPI da Pandemia do Senado Federal e à Procuradoria Regional da República no Distrito Federal como diligência, haja vista a posição institucional dos órgãos e o caráter facultativo das respostas.

8. Ademais, julgo adequado solicitar novas informações e documentos, em face das recentes notícias publicadas na imprensa a respeito da contratação em exame.

9. Faço referência à matéria do jornal O Estado de São Paulo, que, dentre outros aspectos, mencionou a existência de uma reunião entre representantes das empresa Bharat Biotech e Precisa Medicamentos e integrantes do Ministério da Saúde, ocorrida em 20/11/2020, na qual o fabricante teria informado que o valor da dose da vacina Covaxin seria de U\$ 10,00 (fonte: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,preco-da-covaxin-saltou-de-us-10-para-us-15-apos-precisa-iniciar-negociacao-com-o-governo,70003767309?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento>).

10. Segundo a mesma reportagem, o aludido valor teria passado para U\$ 15,00 por dose, sem qualquer justificativa nem questionamento por parte do Ministério da Saúde, no acordo fechado em 25/2/2021. A matéria jornalística apresentou cópia de várias memórias de reuniões que teriam ocorrido no mencionado órgão.

11. Diante desses fatos, julgo adequado requerer ao Ministério da Saúde a remessa das seguintes informações e elementos, em acréscimo aos solicitados nas propostas anteriores:

a) as razões pelas quais o valor da dose da vacina indiana Covaxin foi fixado em U\$ 15,00, no acordo final celebrado com a fabricante e a sua representante no país, considerando a existência de uma proposta inicial de U\$ 10,00, registrada na memória da reunião ocorrida no Ministério da Saúde em 20/11/2020; e

b) cópia de todos os memorandos de entendimento e de todas as atas de reunião que trataram do assunto da aquisição do referido imunizante, desde as primeiras tratativas até o fechamento do ajuste.

12. Sendo assim autorizo a expedição das seguintes diligências:

12.1. Ao Ministério da Saúde, para que, no prazo de dez dias, apresente as seguintes informações/documentos alusivos ao Contrato 29/2021, firmado com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0001-79), para a aquisição da vacina Covaxin/BBV152, contra a Covid-19, alertando que as letras “a”, “b”, “c” e “d” a seguir constituem reiteração de informações anteriormente solicitadas por meio do Ofício de Diligência 15167/2021 e que não foram devidamente respondidas pela Pasta Ministerial:

a) se foi realizado algum gerenciamento dos riscos associados ao Contrato 29/2021, uma vez que o conteúdo da matriz de alocação de riscos, constante do Processo Administrativo SEI 25000.175250/2020-85, não atende, em sua totalidade ao disposto no art. 5º, caput, da Lei 14.124/2021, considerando que o processo de gestão de riscos envolve diversas fases: estabelecimento do contexto, identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos e tratamento de riscos. Esta última com a previsão do estabelecimento de medidas mitigadoras (vide referencial básico de gestão de riscos

editado pelo TCU
 <https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf>. caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente;

b) se as investigações pretéritas contra a contratada e sua sócia, a Global Gestão em Saúde S.A., apontadas pelo representante, chegaram ao conhecimento do Ministério da Saúde e se foram consideradas na gestão dos riscos da contratação; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente;

c) se o Ministério realizou alguma negociação do preço de aquisição inicial proposto pela Bharat Biotech, conforme, inclusive, foi sugerido no âmbito do Despacho, de 17/2/2021 (peça 36), do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT); caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência da negociação;

d) se o Ministério realizou algum comparativo entre o preço ofertado para a Pasta e o preço contratado da mesma vacina em outros países; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência da medida;

e) as razões pelas quais o valor da dose da vacina indiana Covaxin foi fixado em US\$ 15,00, no acordo final celebrado com a fabricante e a sua representante no país, considerando a existência de uma proposta inicial de US\$ 10,00, registrada na memória da reunião ocorrida no Ministério da Saúde em 20/11/2020; e

f) cópia da memória ou ata da reunião ocorrida em 20/11/2020 entre a Covaxin e a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, mencionada no Ofício 2090/2020/SE/GAB/SE/MS, bem como de todos os memorandos de entendimento e de todas as atas de reunião que trataram do assunto da aquisição da vacina Covaxin, desde as primeiras tratativas até o fechamento do ajuste.

12.2. à Controladoria-Geral da União, para que, no prazo de quinze dias, envie cópia integral dos documentos e informações produzidas e/ou obtidas no âmbito da investigação preliminar sumária (IPS) instaurada mediante Despacho 2006246, tratando do Contrato 29/2021, firmado entre empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0001-79) e o Ministério da Saúde, para a aquisição da vacina Covaxin/BBV152, contra a Covid-19;

12.3. à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para que, no prazo de quinze dias, informe o resultado da análise do pedido de uso emergencial da vacina Covaxin ou a previsão de sua conclusão, se ainda não houver conclusão a respeito do referido pedido;

13. Ademais, autorizo a expedição de ofício aos seguintes órgãos, fazendo referência à necessidade dos documentos e informações à instrução do presente processo e ao compromisso desta Corte de manter o grau de confidencialidade:

13.1. à Presidência da CPI da Pandemia, do Senado Federal, para que sejam encaminhados/franqueados a esta Corte de Contas, no prazo de trinta dias, documentos relacionados à contratação da vacina Covaxin, firmada pelo Ministério da Saúde com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0005-00) - Contrato 29/2021, em especial os atinentes a quebra de sigilos da referida empresa, representante legal, diretores, integrantes do quadro societário, bem como de servidores do Ministério da Saúde que praticaram atos relacionados ao mencionado contrato,

devendo ser mencionado que o Tribunal manterá a confidencialidade das informações recebidas que exigirem esse status (transferência de sigilo);

13.2. à Procuradoria Regional da República no Distrito Federal para que, no prazo de trinta dias, sejam encaminhadas cópias dos procedimentos e inquéritos, civis ou criminais, onde constem como interessados a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0005-00), seu representante legal, diretores e integrantes do quadro societário, bem como servidores do Ministério da Saúde que praticaram atos relacionados ao Contrato 29/2021, relacionado à aquisição, pelo Ministério da Saúde, da vacina denominada Covaxin;

14. Em tempo, defiro o pedido apresentado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para ingresso como interessada nos presentes autos, uma vez que foi demonstrado o seu interesse em intervir no processo.

15. Por fim, julgo adequado expedir os seguintes alertas ao Ministério da Saúde, por ocasião da remessa dos ofícios de diligência:

- a) as respostas devem ser encaminhadas de forma organizada e se referir, em específico, a cada um dos itens solicitados acima;
- b) o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal, especialmente após a reiteração da medida, constitui irregularidade grave passível de ensejar a aplicação da multa especificada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

Brasília, 5 de julho de 2021

(Assinado eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Relator



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

PARECER N° 783/2021 – NPJUD/ADVOSF

Processo n° 00200.014530/2021-11

CPI da Pandemia. Consulta. Solicitação de compartilhamento de informações formulada por Ministro do Tribunal de Contas da União.

Trata-se do Ofício n° 2575/2021 – CPIPANDEMIA, de 23/9/2021, em que o Exmo. Presidente da CPI da Pandemia, Senador Omar Aziz, solicita a elaboração de parecer sobre o pedido contido no item 13.1 do despacho no Processo n° 006.789/2021-8, de autoria do Ministro Benjamin Zimler, do Tribunal de Contas da União (TCU).

O referido processo consiste em representação do Deputado Federal Alessandro Molon àquela Corte de Contas, a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde, da vacina Covaxin/BBV152, contra a Covid-19, produzida pelo Laboratório Bharat Biotech, representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.

A partir de matéria do jornal Estado de São Paulo, o Ministro relator entendeu por promover nova rodada de diligências, entre as quais a que se dirige à Presidência da CPI da Pandemia, vazada nos seguintes termos:

(...)

13. Ademais, autorizo a expedição de ofício aos seguintes órgãos, fazendo referência à necessidade dos documentos e informações à instrução do presente processo e ao compromisso desta Corte de manter o grau de confidencialidade:
13.1. à Presidência da CPI da Pandemia, do Senado Federal, para que sejam encaminhados/franqueados a esta Corte de Contas, no prazo de trinta dias, documentos relacionados à contratação da vacina Covaxin, firmada pelo Ministério da Saúde com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ03.394.819/0005-00) - Contrato29/2021, em especial os atinentes





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

a quebra de sigilos da referida empresa, representante legal, diretores, integrantes do quadro societário, bem como de servidores do Ministério da Saúde que praticaram atos relacionados ao mencionado contrato, devendo ser mencionado que o Tribunal manterá a confidencialidade das informações recebidas que exigirem esse status (transferência de sigilo).

[destaques acrescidos]

Diante de tal comunicação, o Presidente da CPI encaminhou os autos a esta ADVOSF, solicitando análise jurídica sobre a possibilidade de atendimento. Internamente, houve distribuição extraordinária ao Núcleo de Processos de Contratações (NPCONT/ADVOSF), para elaboração de parecer em caráter de urgência.

É o relatório.

A justificativa para a urgência na elaboração de resposta à consulta pode ser inferida a partir do fato de que o despacho do Ministro relator, em que se assina prazo de 30 (trinta) dias para atendimento, data de 5/7/2021. A urgência no exame da matéria, naturalmente, inviabiliza maiores digressões e aprofundamentos, mas não prejudica o oferecimento de uma fundamentação adequada que a matéria requer.

Quanto à instrução dos autos, não consta propriamente o ofício do TCU ao Presidente da Comissão, mas apenas o despacho do Ministro relator em que é determinado qual deve ser o seu conteúdo. Em prol da celeridade que a questão exige, para os fins do presente parecer, supõe-se que o respectivo ofício tenha atendido todos os comandos constantes do despacho do Ministro relator, notadamente a menção de que aquela Corte de Contas manterá a confidencialidade das informações recebidas.

À Secretaria da CPI, desde já, solicita-se que efetue a diligência de certificar esse ponto, ou seja, de que o ofício atendeu ao conteúdo do despacho. Caso haja divergência entre os dois documentos, há que prevalecer o constante no despacho. Diante da ausência do ofício nestes autos, caberá também à Secretaria da CPI averiguar se foram





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

atendidos todos os requisitos protocolares de comunicações dessa natureza, em especial ao que dispõe o ATC n. 20/2004.

Em uma primeira aproximação do tema, embora possa ser inferido do aludido despacho, calha explicitar que a Corte de Contas está a requerer (e não a requisitar) informações ao Senado Federal. A razão reside precisamente na circunstância de que essas informações foram obtidas no exercício de função legislativa típica (investigatória de atos do Poder Executivo). Estivessem relacionadas, por exemplo, à função atípica administrativa do legislativo, então poderia se cogitar de requisição. Ao que ora interessa, frise-se, de plano, que o despacho do Ministro relator não pode ser considerado ou equiparado a uma ordem judicial, pois o r. órgão carece de função jurisdicional propriamente dita.

Desse entendimento decorre, por rigor lógico, que o prazo de 30 (trinta) dias assinado no despacho é impróprio. E, mais importante, as informações obtidas pela CPI mediante quebra de sigilo permanecem protegidas pela reserva de jurisdição (o que será abordado com profundidade mais adiante).

Quanto ao pedido de compartilhamento de informações propriamente dito, esclareça-se ser irrelevante juridicamente que alguns dos documentos já sejam dotados de publicidade, ou que a Corte de Contas poderá acessá-los por outros meios, como por requisição à respectiva pasta ministerial. Essa eventual redundância não configura obstáculo jurídico.

O ponto central sobre o compartilhamento reside nos documentos classificados como sigilosos, mormente aqueles obtidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito mediante quebra de sigilo, como ocorreu na espécie. A esse respeito, há firme entendimento desta Advocacia, respaldado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a ser reiterado no caso em apreço.

No que diz respeito à jurisprudência do STF em matéria de proteção de direitos fundamentais de privacidade, quebra de sigilo por CPI, compartilhamento de documentos sigilosos pela CPI, colacionam-se os seguintes julgados:





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

A) Quebra de sigilo mediante ordem judicial:

“Sigilo de dados. Quebra. Indícios. Embora a regra seja a privacidade, mostra-se possível o acesso a dados sigilosos, para o efeito de inquérito ou persecução criminais e por ordem judicial, ante indícios de prática criminosa.”
[STF. HC 89.083, rel. min. Marco Aurélio, j. 19-8-2008, 1ª T, DJE de 6-2-2009.]

“Conforme disposto no inciso XII do art. 5º da CF, a regra é a privacidade quanto à correspondência, às comunicações telegráficas, aos dados e às comunicações, ficando a exceção – a quebra do sigilo – submetida ao crivo de órgão equidistante – o Judiciário – e, mesmo assim, para efeito de investigação criminal ou instrução processual penal.” [RE 389.808, rel. min. Marco Aurélio, j. 15-12-2010, P, DJE de 10-5-2011.]

“(…) tenho que uma excepcional situação de restrição de um direito ou garantia constitucional só deve ocorrer em situações pontuais, em que restem evidenciadas de forma flagrante a sua real necessidade. No caso dos autos, a envolver o sigilo dos dados bancários, fiscais e das comunicações telefônicas, a regra é a inviolabilidade, a exceção, a sua violação, a qual somente se justifica quando devidamente fundamentada por autoridade judicial competente, consoante o disposto no art. 93, IX, da CF. Daí por que imperioso concluir que a mera alusão ao "requerimento" do Parquet e/ou da autoridade policial não se mostra suficiente para legitimar a quebra dos sigilos telefônico e bancário dos pacientes. A referência – argumento de autoridade – não passa pelo crivo da proporcionalidade, na medida em que não apresenta motivação idônea para fazer ceder a essa situação excepcional de ruptura da esfera da intimidade de quem se encontra sob investigação. Na espécie, em momento algum, o magistrado de primeiro grau aponta fatos concretos que justifiquem a real necessidade da quebra desses sigilos.”
[STF. HC 96.056, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-6-2011, 2ª T, DJE de 8-5-2012.]

“A quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo poder público ou por seus agentes. É que, se assim não fosse, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada e de devassa indiscriminada da esfera de intimidade das pessoas, o que daria ao Estado, em desconformidade com os postulados que informam o regime democrático, o poder absoluto de vasculhar, sem quaisquer limitações, registros sigilosos alheios”.
[HC 84.758, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.]

B) Quebra de sigilo por CPI e dever de preservação de documentos sigilosos:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. – (...) OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes.

LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, **restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais**, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD). (...)

A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - **A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva** derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com todas as consequências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. **Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito** (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), **seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição**, seja, ainda, por **razões imperiosas ditadas pelo interesse social** - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. (...)
(MS 23.452, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16/09/1999, DJ 12/05/2000).

Cabe à CPMI, no exercício de sua atribuição constitucional, zelar pela confidencialidade dos dados obtidos, somente deles fazendo uso em relatórios atos internos, excepcionalmente, e sempre em razão do interesse público.
(MS 25.720, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 19/12/2005, DJ 02/02/2006).

É dado concluir que os elementos decorrentes da quebra dos sigilos bancário e fiscal não de permanecer envelopados, **servindo, sim, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios – para análise e conclusões a respeito, sem que, mediante relatório, os dados sejam tornados públicos**. Uma coisa é contar com relatório até mesmo conclusivo quanto ao envolvimento da requerente a partir das informações levantadas; algo diverso é estampá-las a ponto de abrir, em relação a elas, o acesso em geral.
(MS 25.750, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 01/04/2006, DJ 10/04/2006).
[destaques acrescidos]

Sob outro ângulo, é certo que o plenário da CPI pode deliberar pelo encaminhamento de determinadas informações ao TCU, com a ressalva do sigilo. Nesse sentido, houve uma ampliação à hipótese prevista no art. 58, § 3º, da Constituição¹, como se depreende nas leis a seguir referidas.

¹ “CR/1988, 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





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

O art. 1º da Lei n. 10.001/2000 traz uma abertura ao indicar que autoridades administrativas ou judiciais possam ser destinatárias do relatório de CPIs:

Art. 1º Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional **encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito** respectiva, e a resolução que o aprovar, **aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.**

A seu turno, a Lei n. 13.367/2016, ao atualizar a Lei n. 1.579/1952, trouxe a expressão (“entre outros órgãos”) cuja leitura permite concluir que pode haver envio do relatório a outros órgãos que não o Ministério Público:

Art. 6º-A. A Comissão Parlamentar de Inquérito **encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões,** para as devidas providências, **entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União,** com cópia da documentação, para que promovam a **responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas** decorrentes de suas funções institucionais. (Incluído pela Lei nº 13.367, de 2016)

Recorde-se ainda que a CPI, órgão legislativo com regime especialíssimo, muitas vezes age no exercício de poderes de investigação próprios de autoridade judiciária (art. 58 §3º da CR/1988), especialmente quando determina a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico. Quando assim age, atua como se autoridade judiciária fosse e, portanto, goza de deveres e garantias inerentes ao poder exercido.

O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) – ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política – não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às CPIs, eis que **o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de**

suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar.

[MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-1999, P, DJ de 12-5-2000.]
Vide HC 96.056, rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-6-2011, 2ª T, DJE de 8-5-2012

No particular dos poderes investigatórios, as comissões parlamentares equiparam-se, nos limites da Lei e da Constituição, às autoridades judiciais, às quais indiscutivelmente não é oponível qualquer poder de requisição, seja do Ministério Público, seja ainda do Tribunal de Contas da União, como na espécie. Por isso mesmo, as CPIs não apenas têm poderes investigatórios, como têm também o dever de conservar os dados em sigilo, como garantes dos direitos fundamentais dos envolvidos.

Há que se acrescentar ainda que **o Estatuto dos Congressistas assegura aos parlamentares o sigilo da fonte**,² de modo que não estão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, *nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações*. Desse modo, as informações e os documentos recebidos pela CPI com a garantia de sigilo da fonte não podem ser acessados por autoridade administrativa ou judicial, ficando reservadas aos membros do colegiado.

Não se quer dizer com isso que o Tribunal de Contas da União não possa ter acesso aos elementos de informação cobertos pelo sigilo sob posse de CPI. Por não se tratar de relatório final de CPI, o encaminhamento de elementos de informação ao TCU exige, salvo melhor juízo, deliberação no âmbito da comissão que resulte na **aprovação pela CPI do encaminhamento dos elementos de informação**. Neste ponto, confira-se julgado do STF:

² “Art. 53. [...] § 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.”





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

O destino dos trabalhos deve ser consequência dos rumos escolhidos pelos membros da CPI, em resoluções pautadas por processos legítimos de decisão. Não se pode prever, ao certo, quais deliberações serão tomadas; mas é possível antecipar que, uma vez alterada a quantidade de fatos determinados objeto das investigações, o universo de deliberações e a dinâmica interna dessas já não serão os mesmos constantes da proposta original.
(MS 32.885 MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 15.05.2015).

Há, quanto a esta conclusão, uma importante ressalva: no caso de dados obtidos pela CPI por meio de decisão da autoridade judicial competente, o colegiado tem a si transferido o dever de sigilo e não tem poderes de disposição para compartilhamento, devendo o TCU requerer a transferência do sigilo diretamente à autoridade judicial, a quem compete analisar se estão preenchidos os requisitos constitucionais e legais.

Cumprir registrar que ainda será possível o envio das informações ao TCU se, ao final dos trabalhos, ou mesmo excepcionalmente durante os trabalhos, a CPI assim deliberar. Nunca é demais lembrar que, qualquer que seja a modalidade de encaminhamento de informações sigilosas, a regra é que aquele que as recebe tem o dever de manter o sigilo.

Acentue-se que a presente manifestação apoia-se em situações similares já enfrentadas por esta Advocacia, por exemplo quando quem pretendia o compartilhamento direto era Delegado da Polícia Federal (Parecer n. 718/2020-ADVOSF), membro do Ministério Público Eleitoral (Parecer n. 230/2021-ADVOSF) ou mesmo a Procuradoria-Geral da República (Informação n. 051/2021-ADVOSF).

Não se vislumbra fundamento bastante que autorize solução diversa quando a pretensão vem do Tribunal de Contas da União. É o que se extrai do desenho institucional do referido órgão, delineado na Constituição Federal de 1988 e na sua lei orgânica (Lei n. 8.443/1992).

Pela clareza e profundidade, destaca-se conclusão do judicioso Parecer n. 230/2021-ADVOSF, no qual em jogo uma requisição do Ministério Público Eleitoral, cujo raciocínio é aplicável ao caso concreto, com as devidas adaptações:





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

A possibilidade de quebra de sigilos por CPIs tem caráter excepcional e se destina a alcançar os fins da comissão. Mesmo assim, as CPIs têm o dever de guarda e de manutenção do sigilo dos elementos a que tenham acesso, uma vez que os direitos fundamentais protegidos por sigilo, em regra, exigem ordem judicial para sua quebra.

O Ministério Público, para acessar compulsoriamente documentos sigilosos em poder da CPI, obtidos no exercício dos poderes próprios de autoridades judiciais que constitucionalmente lhe foram conferidos, deve estar munido de ordem judicial que determine à CPI o compartilhamento das informações. E no caso de CPIs ou CPIMs no âmbito do Congresso Nacional, tal decisão deve ser proferida unicamente pelo Supremo Tribunal Federal, visto que é aquela corte a única competente para o controle jurisdicional de atos das CPIs do Poder Legislativo da União.

Caso os dados sigilosos estejam com a CPI em decorrência de transferência de sigilo autorizada por autoridade judicial, o Ministério Público deve requerer perante a autoridade judicial competente, a quem compete analisar se estão preenchidos os requisitos constitucionais e legais.

Fora destas hipóteses, o compartilhamento das informações pode se dar:

1) pelo encaminhamento das conclusões ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58 §3º da CR/1988) ou para que adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais (art. 1º da Lei 10.001/2000 e art. 6º-A da lei 1.579/1952);

ou

2) pelo encaminhamento dos elementos de informação, mesmo que antes das conclusões dos trabalhos da CPMI, para que adotem medidas decorrentes de suas funções institucionais (art. 1º da Lei 10.001/2000 e art. 6º-A da lei 1.579/1952); em todos os casos, mediante deliberação da comissão e exigida a manutenção do sigilo, sob pena de responsabilidade.

[destaques acrescidos]

Em síntese, não é possível o acesso direto, via requisição ou outro expediente, de documentos classificados como sigilosos no âmbito de uma CPI.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal

Para que acesse compulsoriamente documentos sigilosos em poder da CPI, obtidos em decorrência de transferência de sigilo autorizada por autoridade judicial, o TCU deve estar munido de ordem judicial que determine à CPI o compartilhamento das informações. Em se cuidando de CPI do Senado Federal, atraindo-se a competência do Supremo Tribunal Federal na matéria.

Fora dessa hipótese, o encaminhamento de elementos de informação pode ocorrer se houver deliberação favorável da própria comissão, que, como referido, equipara-se a órgão judicial e tem a prerrogativa de decidir, observadas as balizas do inciso IX do art. 93 da Constituição da República.

É o **parecer**.

Brasília – DF, 30 de setembro de 2021.

(assinatura eletrônica)
EDUARDO PEDROTO DE ALMEIDA MAGALHÃES
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 42.832

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia.

Brasília – DF, 30 de setembro de 2021.

(assinatura eletrônica)
EDVALDO FERNANDES DA SILVA
OAB/DF nº 19.233 / OAB/MG nº 94.500
Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais

