

*Supremo Tribunal Federal*TELEX

A Sua Excelência o Senhor

Senador MAGNO MALTA

Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal das Próteses e Órteses

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.635

IMPETRANTES: Francisco José Dambros e outro(a/s)

IMPETRADO: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal das Próteses e Órteses

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos da decisão cuja cópia segue via fax, deferi o pedido de medida liminar, em ordem a suspender, cautelarmente, até final julgamento da ação de mandado de segurança em referência, a eficácia da deliberação da CPI das Próteses que, ao aprovar os Requerimentos nºs 57/15 e 58/15, ordenou a quebra do sigilo dos registros fiscais, bancários e telefônicos de Francisco José Dambros (CPF nº 379.645.180-20) e da empresa IMPROTEC - Comércio de Material Cirúrgico (CNPJ nº 94.868.742/0001-87). Atenciosamente, Ministro CELSO DE MELLO, Relator/STF.

Assinatura manuscrita do Ministro Celso de Mello, apresentando traços fluidos e uma longa horizontal final.

*Supremo Tribunal Federal*MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.635 DISTRITO
FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
IMPTE.(S) : FRANCISCO JOSÉ DAMBROS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : GUSTAVO COSTA NAGELSTEIN
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE
INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL DAS PRÓTESES
E ÓRTESES
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança que, impetrado "contra a CPI das Próteses", instituída pelo Senado Federal, tem por objetivo invalidar a determinação de quebra do sigilo pertinente aos registros telefônicos, bancários e fiscais de Francisco José Dambros e da empresa IMPROTEC – Comércio de Material Cirúrgico, ordenada por aquele órgão de investigação parlamentar.

Os requerimentos que deram causa à deliberação ora contestada na presente ação de mandado de segurança foram redigidos nos seguintes termos:

"Requerimento Nº 57/15

Requeremos, nos termos do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o disposto no art. 4º da Lei Complementar 105, de 2001, e art. 2º da Lei nº 1.579, de 1952, que esta Comissão determine a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do Senhor FRANCISCO JOSÉ DAMBROS, inscrito no CPF 379.645.180-20, no período de 01/01/2010 até a presente data.

Justificação

Esta Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada com finalidade de investigar as condutas delituosas de médicos, hospitais e empresas fornecedoras de próteses e órteses, sendo vítima a população.

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

Como agentes denunciados nos atos de fraudes contra a população, conforme matérias diversas, veiculadas pela imprensa, fruto de minuciosa apuração jornalística veiculada em rede de televisão em janeiro último, foi essa referida pessoa incluída no rol das investigadas.

Sabendo que o imenso arcabouço de fraudes na implantação de próteses, órteses e outros materiais especiais em pacientes pelo Brasil, delitos que contavam com a participação de médicos, empresas e distribuidores daqueles materiais, bem assim advogados, tecendo um emaranhado de atos ilícitos cujo ápice era auferir comissões e ganhos financeiros tanto sobre recursos dos Sistemas de Saúde (Público e Privado), quanto de pacientes, vítimas que foram de um espectro maléfico, necessitamos assim de uma investigação minuciosa nas contas e em suas declarações fiscais, assim como em seus contatos, para se aprofundar nas investigações, razão pela qual requeremos essas quebras de sigilo, para uma elucidação profunda de toda a prática criminosa das pessoas físicas e empresas envolvidas." (grifei)

"Requerimento Nº 58/15

Requeremos, nos termos do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o disposto no art. 4º da Lei Complementar 105, de 2001, e art. 2º da Lei nº 1.579, de 1952, que esta Comissão determine a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da empresa IMPROTEC – Comércio de Material Cirúrgico, inscrita no CNPJ 94.868.742.0001-87, no período de 01/01/2010 até a presente data.

Justificação

Esta Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada com finalidade de investigar as condutas delituosas de médicos, hospitais e empresas fornecedoras de próteses e órteses, sendo vítima a população.

Como agentes denunciados nos atos de fraudes contra a população, conforme matérias diversas, veiculadas pela imprensa, fruto de minuciosa apuração jornalística veiculada em rede de

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

televisão em janeiro último, foi a referida empresa incluída no rol das investigadas.

Sabendo que o imenso arcabouço de fraudes na implantação de próteses, órteses e outros materiais especiais em pacientes pelo Brasil, delitos que contavam com a participação de médicos, empresas e distribuidores daqueles materiais, bem assim advogados, tecendo um emaranhado de atos ilícitos cujo ápice era auferir comissões e ganhos financeiros tanto sobre recursos dos Sistemas de Saúde (Público e Privado), quanto de pacientes, vítimas que foram de um espectro maléfico, necessitamos assim de uma investigação minuciosa nas contas e em suas declarações fiscais, assim como em seus contatos, para se aprofundar nas investigações, razão pela qual requeremos essas quebras de sigilo, para uma elucidação profunda de toda a prática criminosa das empresas envolvidas." (grifei)

Sustenta-se, nesta sede mandamental, em síntese, o que se segue:

"O Sr. Senador Magno Malta, ao determinar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico dos Impetrantes acabou por lhes ferir direito líquido e certo.

Da simples análise dos requerimentos de convocação dos Impetrantes a serem ouvidos na CPI ou da análise do requerimento da quebra dos sigilos constitucionalmente protegidos, denota-se a ausência de elementos jurídicos a amparar o decreto de quebra ou violação do sigilo fiscal, bancário e telefônico.

.....

Excelência, de se notar que a justificativa para convocação dos Impetrantes é desapegada de qualquer conceito jurídico, haja vista que os mesmos não são denunciados, na acepção jurídica do termo. Ainda, justificar as medidas em decorrência da 'minuciosa apuração jornalística' beira o absurdo.

É de ciência dos operadores do Direito que o sigilo das comunicações, fiscal e bancário é direito constitucional esculpido no artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal (...):

.....

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

Nesse sentido, não pode, sem razoável justificativa, determinar-se a quebra destes, sob pena de infringência a Lei Maior. Por certo que, a CPI ao determinar a quebra das informações constitucionalmente protegidas, justificando com o argumento de que existe uma apuração jornalística dando conta do fato, acaba por ferir direito líquido e certo, devendo esta Corte intervir neste ato coator praticado pelo Senador Magno Malta, pessoa que determinou a medida.

Ademais, a determinação de quebra de sigilo emanada pelo Senador Magno Malta, desamparada de fundamentação jurídica e fática, fere de morte o artigo 93, IX, da Constituição Federal que dispõe sobre a necessidade de fundamentação das decisões judiciais (...).

Portanto, muito embora as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham legitimidade de efetuar a quebra do sigilo bancário, fiscal e de comunicação, por força do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, devem, entretanto, demonstrar a existência de causa provável que legitime a medida excepcional." (grifei)

Postula-se, desse modo, "(...) seja expedida, liminarmente e 'inaudita altera parte', a ordem para que a Autoridade Coatora seja impedida de cometer a ilegalidade consistente na quebra dos sigilos bancário, fiscal e de comunicações, estes constitucionalmente protegidos" (grifei).

Sendo esse o contexto, passo a examinar a postulação cautelar ora deduzida na presente sede mandamental. E, ao fazê-lo, entendo, em juízo de estrita delibação, acharem-se presentes os requisitos autorizadores da concessão do provimento cautelar ora postulado.

Cabe reconhecer, preliminarmente, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e "habeas corpus" impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, *enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União*, nada mais é senão a "longa manus" do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de "habeas corpus", ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CE art. 102, I, "d" e "i").

Esse entendimento tem prevalecido, sem maiores disceptações, no magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que, *por mais de uma vez*, quer sob a égide do vigente ordenamento constitucional (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD – HC 71.193/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – HC 79.244/DE, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.), quer sob a vigência de Constituições anteriores (MS 1.959/DE, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, v.g.), já decidiu que "As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos" (RDA 47/286-304 – grifei).

Sendo assim – e tendo presente, ainda, o magistério da doutrina (JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "Legislativo: Poder Autêntico", p. 295/296, 1974, Forense, v.g.) –, reveste-se de plena cognoscibilidade o "writ" mandamental ora deduzido pelos impetrantes perante esta Suprema Corte.

Cumpre enfatizar, ainda, que assiste à Comissão Parlamentar de Inquérito competência para decretar, "*ex propria auctoritate*", a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico das pessoas sujeitas a investigações legislativas promovidas por qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a partir do julgamento plenário do MS 23.452/RJ

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 173/805-810), firmou orientação no sentido de reconhecer que a quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito:

“- O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) – ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política – não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV)

- As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.”

(RTJ 173/808, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Vê-se, desse modo, que, por efeito de expressa autorização constitucional (CF art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

Inquérito para, ela própria, decretar – sempre em ato necessariamente motivado – a ruptura dessa esfera de intimidade das pessoas.

Impugna-se, nesta sede mandamental, como precedentemente assinalado, o comportamento da CPI das Próteses, pelo fato de esse órgão de investigação parlamentar, em ato alegadamente destituído de qualquer fundamentação, haver ordenado a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal dos ora impetrantes.

Entendo, na matéria em referência, que se reveste de plausibilidade jurídica a pretensão cautelar dos ora impetrantes, eis que a deliberação da CPI impugnada nesta sede mandamental, examinada em juízo de sumária cognição, não possuiria fundamentação adequada, limitando-se a fazer referência ao noticiário da imprensa e assinalando que tal fato justificaria a ora questionada quebra de sigilo, em ordem a viabilizar o aprofundamento da investigação legislativa a partir dos dados informativos que os registros bancários, fiscais e telefônicos possam eventualmente revelar.

A mera referência a notícias veiculadas pela imprensa e a busca de informações mediante quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico sem a correspondente e necessária indicação de fato concreto e específico que configure a existência de causa provável não bastam para justificar a medida excepcional da “disclosure”, como tem advertido, em sucessivos julgamentos, o Supremo Tribunal Federal (RTJ 173/805 – RTJ 174/844 – RTJ 177/229 – RTJ 178/263 – MS 23.619/DF Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, v.g.);

“A QUEBRA DE SIGILO – QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO – CONSTITUI ATO IVADO DE NULIDADE.

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

- A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina."

(MS 25.668/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Não constitui demasia insistir na asserção de que qualquer medida restritiva de direitos ou que afete a esfera de autonomia jurídica das pessoas, quando ordenada por órgãos estatais, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, deve ser precedida, sempre, da indicação de causa provável e, também, da referência a fatos concretos, pois, sem o atendimento de tais requisitos, a deliberação da CPI, quer em tema de busca e apreensão, quer em sede de quebra de sigilo (como no caso), expor-se-á à invalidação (RTJ 173/805, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 174/844, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 177/229, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 178/263, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.):

"A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO EIVADO DE NULIDADE.

- A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o texto da Constituição, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, muitas vezes padronizadas, que não

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

veiculam a necessária e específica indicação da causa provável, que constitui pressuposto de legitimação essencial para a válida ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Carta Política."

(MS 23.964/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Esse entendimento – que encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (UADI LAMMÊGO BULOS, "Comissão Parlamentar de Inquérito", p. 253/257, item n. 2, 2001, Saraiva; ODACIR KLEIN, "Comissões Parlamentares de Inquérito", p. 67/68, 1999, Fabris Editor; ALEXANDRE ISSA KIMURA, "CPI – Teoria e Prática", p. 73/81, item n. 3.6, 2001, Ed. Juarez de Oliveira; ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 387, item n. 2.5.1, 18ª ed., 2005, Atlas; OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, "CPI ao Pé da Letra", p. 131/134, item n. 90, 2001, Millennium; LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, "Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação", p. 73, item n. 2, e p. 123/126, item n. 7, 2001, Juarez de Oliveira, v.g.) – repele deliberações de Comissões Parlamentares de Inquérito que, cingindo-se a meras presunções, ou a referências destituídas "do mínimo necessário de suporte informativo", ou, ainda, a afirmações vagas e genéricas, nestas fundamentam, mesmo assim, a medida extraordinária da quebra de sigilo, em claro desrespeito ao modelo institucional de poderes limitados e ao sistema de garantias subjetivas estabelecidos no estatuto constitucional (MS 23.668/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI).

Cabe registrar, neste ponto, uma última observação. Refiro-me ao fato de que a presente decisão – precisamente por fazer prevalecer, na espécie, uma garantia constitucional alegadamente desrespeitada pela CPI em questão – não pode ser qualificada como um ato de indevida interferência na esfera orgânica do Poder Legislativo.

Uma decisão judicial que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo,

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

consoante já proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal em
unânime decisão:

"O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS
PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE
INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO
DE PODERES.

- A essência do postulado da divisão funcional do poder, além
de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que
compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador
das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para
tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela
Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política,
não pode constituir nem qualificar-se como um inaceitável
manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários por parte
de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição
estatal.

- O Poder Judiciário, quando interviém para assegurar as
franquias constitucionais e para garantir a integridade e a
supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente
legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da
República.

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo,
desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o
princípio da separação de poderes.

Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de
desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão
Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle
jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na
esfera de outro Poder da República."

(RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Esse entendimento tem sido por mim observado em diversos
julgamentos que proferi nesta Suprema Corte, nos quais tenho sempre
ênfaticamente que a restauração, em sede judicial, de direitos e garantias

Supremo Tribunal Federal

MS 33635 MC / DF

constitucionais lesados por uma CPI não traduz situação configuradora de ofensa ao princípio da divisão funcional do poder, como resulta claro de decisão que está assim ementada:

"(...) O postulado da separação de poderes e a legitimidade constitucional do controle, pelo judiciário, das funções investigatórias das CPIs, se e quando exercidas de modo abusivo. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (...)".

(RTI 200/308, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Sendo assim, e sem prejuízo de ulterior reapreciação da matéria, defiro o pedido de medida liminar, em ordem a suspender, cautelarmente, até final julgamento da presente ação de mandado de segurança, a eficácia da deliberação da CPI das Próteses que, ao aprovar os Requerimentos nºs 57/15 e 58/15, ordenou a quebra do sigilo dos registros fiscais, bancários e telefônicos de Francisco José Dambros (CPF nº 379.645.180-20) e da empresa IMPROTEC – Comércio de Material Cirúrgico (CNPJ nº 94.868.742.0001-87).

Comunique-se, com urgência, transmitindo-se cópia da presente decisão ao Senhor Presidente da CPI das Próteses, ao Presidente do Banco Central do Brasil, ao Secretário da Receita Federal do Brasil e ao Presidente da ANATEL.

Publique-se.

Brasília, 22 de junho de 2015 (22h00).

Ministro CELSO DE MELLO

Relator