

MANDADO DE SEGURANÇA 40.180 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
IMPTE.(S)	: MARCUS VINICIUS FREIRE DE LIMA E SILVA
ADV.(A/S)	: ALBERTO DOS SANTOS MOREIRA
ADV.(A/S)	: FLÁVIO SCHEGERIN RIBEIRO
ADV.(A/S)	: HYAGO CARDOSO SAMPAIO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI DAS BETS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato praticado pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Bets), consubstanciado na aprovação do Requerimento n. 00389/2025, por força do qual se determinou a transferência de sigilo bancário, fiscal e eletrônico do impetrante.

O impetrante narra que o Senado Federal instalou a CPI das Bets, por meio do Requerimento n. 680/2024, com o intuito de investigar “a crescente influência dos jogos virtuais de apostas online no orçamento de famílias brasileiras, além da possível associação com organizações criminosas envolvidas em práticas de lavagem de dinheiro, bem como o uso de influenciadores digitais na promoção e divulgação dessas atividades” (doc. 1, p. 2).

Relata que, em 14/11/2024, sob a relatoria da Senadora Soraya Thronicke, foi apresentado o Requerimento n. 178/2024 para convocação do impetrante para prestar depoimento, sob a justificativa de ser “diretor do grupo Entain, proprietário no Brasil do site de apostas Sportingbet”. Afirma que o requerimento foi aditado para retificar o termo utilizado para qualificar o impetrante, de investigado para testemunha (doc. 1, p. 3).

Aponta que se manifestou requerendo sua exclusão da lista de convocados, pois, “além de não residir no país há mais de 20 (vinte) anos, nunca foi sócio ou proprietário do site Sportingbet, bem como jamais

atuou como representante legal do site ou do Grupo Entain no Brasil” (doc. 1, p. 3).

Narra, ainda, que recebeu requerimento de informações, contendo 31 perguntas, as quais foram respondidas. Indica que houve a retirada de pauta do depoimento previsto para o dia 3/12/2024, bem como não houve nova convocação do impetrante. Contudo, na 7^a Reunião da CPI das Bets, realizada em 11/3/2025, a Senadora Soraya Thronicke apresentou o Requerimento n. 00389/2025 requerendo a quebra de sigilo questionada.

Afirma que a aprovação do requerimento se deu em caráter extrapauta na 7^a reunião da CPI das Bets e “a despeito de constar referida aprovação, o número do Requerimento 389 sequer foi mencionado na reunião, logo não houve apresentação para discussão” (doc. 1, p. 6).

No mérito, alega que o ato não revela fundamentação adequada e concreta, invocando julgados do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria e apresenta a seguinte argumentação quanto aos fatos imputados:

Exa., o Impetrante reside e exerce atividade profissional há mais de 20 (vinte) anos no exterior. Suas atividades profissionais são dedicadas à consultoria e investimentos, que em nada se relaciona com os fatos apurados na CPI das Bets.

A bem da verdade, o Impetrante foi contratado pela Sportingbet no exterior, como diretor do oeste Europeu. Exerceu a função de Diretor de Operação em Portugal, Espanha, Colômbia e México, todos os países onde o mercado é regulado. O vínculo com o Grupo Entain foi encerrado em definitivo em 20/07/2023, conforme Termo de Renúncia apresentado à CPI aos docs. 06 e 07.

Assim, o Impetrante não é e nunca foi sócio ou proprietário do site Sportingbet, nem tampouco figurou como

representante legal do site ou do grupo Entain no Brasil.

Inclusive, conforme informações públicas, a marca Sportingbet no Brasil pertence à Ventmear Brasil Ltda., pessoa jurídica sem qualquer relação com o Impetrante. (doc.1 ,p . 7).

Requer, ao fim:

(i) A concessão de medida liminar inaudita altera parte para o fim de que seja suspensa a eficácia da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI das Bets, em sessão realizada no dia 11/03/2025, no que tange à aprovação do Requerimento nº 389/2025;

[...]

(iii) No mérito, requer seja confirmada a medida liminar, declarando-se a nulidade da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI das Bets, sem sessão realizada no dia 11/03/2025, no que tange à aprovação do Requerimento nº 389/2025, (doc. 1, p. 13)

O Presidente da CPI, Senador Dr. Hiran, por meio da Advocacia do Senado Federal, apresentou informações, aduzindo, em preliminar, a necessidade de extinção do feito sem julgamento de mérito, pois “a verificação sobre o acerto ou desacerto da motivação declinada no requerimento aprovado pela CPI das Bets dependerá, necessariamente, de dilação probatória, providência não admitida no rito sumário próprio da via eleita pelo impetrante” (doc. 21, p. 3).

No mérito, sustentou que o ato foi adequadamente motivado e que das Comissões Parlamentares de Inquérito não se exigiria fundamentação minuciosa e exauriente, invocando julgados do Supremo Tribunal Federal nesse sentido. Além disso, afirmou inexistirem irregularidades na

MS 40180 / DF

aprovação do requerimento questionado e que “a inclusão ou não de requerimentos para deliberações nas reuniões das Comissões Parlamentares de Inquérito é ato interna corporis, pois decorre de interpretação do Regimento Interno desta Câmara Alta, portanto, trata-se de ato que escapa à apreciação jurisdicional” (doc. 21, p. 7).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança, nos termos da seguinte ementa:

Mandado de Segurança. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets. Requerimento que determina a transferência de sigilos bancário, fiscal e telefônico. Alegação de flagrante descompasso entre o objeto da investigação e os fatos que ensejaram a diligência não positivada. Desnecessidade de fundamentação exaustiva como a dos atos judiciais. Precedente. Ausência de irregularidade apta a comprometer a validade do ato. Constrangimento ilegal não caracterizado. Parecer por que a ordem seja denegada. (doc. 28)

É o relatório. Decido.

O presente mandado de segurança comporta julgamento imediato, com base em jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 205 do Regimento Interno desta Suprema Corte.

Conforme relatado, este *writ* dirige-se contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets, consubstanciado na aprovação de requerimento de transferência de sigilo bancário, fiscal e eletrônico do impetrante. Questiona-se a regularidade formal da aprovação do aludido requerimento, assim como a fundamentação do ato e sua compatibilidade com as afirmadas atividades do impetrante.

De início, observo que a Constituição da República, em seu art. 58, § 3º, conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito, de forma expressa, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o aludido dispositivo, reafirma, de longa data, tais poderes investigativos, estabelecendo limites e conformações em hipóteses específicas. A possibilidade de as Comissões ordenarem a quebra dos sigilos bancário e fiscal foi tratada pelo Plenário no seguinte julgado:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, § 3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - **A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária.** Precedentes. - 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 decretar, 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, 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.

PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. - O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquelas que importam na revelação ("disclosure") das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. A legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e

MS 40180 / DF

efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula. MANDADO DE SEGURANÇA E TERMO INICIAL DO PRAZO DE SUA IMPETRAÇÃO. - O termo inicial do prazo decadencial de 120 dias começa a fluir, para efeito de impetração do mandado de segurança, a partir da data em que o ato do Poder Público, formalmente divulgado no Diário Oficial, revela-se apto a gerar efeitos lesivos na esfera jurídica do interessado. Precedentes. (MS 24817, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 6/11/2009; grifei)

Como se extrai já daquele julgado, as determinações de quebra de sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas, de todo modo, à observância do dever de fundamentação, isto é, à demonstração, ao menos a partir de indícios concretos, da necessidade da medida excepcional, em paralelo ao disposto no art. 93, IX, da Constituição da República.

No entanto, de acordo com o entendimento firmado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **a motivação exigida das Comissões quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático “não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos do órgãos investidos do ofício judiciante”** (MS 24.749/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 5/11/2004).

Em outro julgado, esta Suprema Corte, reafirmando tal entendimento, assentou **não ser exigível das CPIs fundamentação exaustiva às diligências que determinam no curso de seu trabalhos**. Concluiu ainda, que eventual ilegalidade dos atos de quebra de sigilo haveria de ser demonstrada a partir de **inequívoca falta de pertinência temática entre tais atos e os fatos investigados** pela Comissão. Confira-se.

Ementa: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.

COVID-19. QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA. MEDIDA INSERIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I- As comissões parlamentares de inquérito não são dotadas de quaisquer competências sancionatórias, quer dizer, não têm o poder de punir quem quer que seja. No entanto, desempenham um relevantíssimo papel institucional na elucidação de fatos de interesse da coletividade, sobretudo daqueles que, em condições normais, não viriam ao conhecimento da sociedade ou das autoridades competentes para avaliá-los, segundo as óticas política e jurídica, respectivamente. II- Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante munus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie. III- A reserva de jurisdição, apesar de incidente sobre as hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão, salvo a determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo – inclusive fiscal e bancário -, por tratar-se de medida abrigada pela Constituição, em seu art. 58, § 3º. IV- É longevo – e continua firme - o entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual as comissões parlamentares de inquérito têm como ponto de partida elementos indiciários, longe ficando de revelar, ao primeiro exame, a convicção a respeito de práticas ilícitas de autoridades públicas ou privadas, empreendendo investigações de natureza política, não sendo exigível delas

fundamentação exaustiva às diligências que determinam no curso de seus trabalhos, tal como ocorre com as decisões judiciais (vide MS 24749/DF, relator Ministro Marco Aurélio). V – Para a configuração de ato abusivo apto a embasar a concessão da medida requerida seria preciso ficar inequivocamente demonstrada a falta de pertinência temática entre os atos aqui questionadas e os fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Tal descompasso, contudo, não foi devidamente demonstrado. VI- Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 37963 MC-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 8/2/2022; grifei)

No mesmo sentido, *vide* MS 38.061 MC-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 8/2/2022; e MS 37.970 MC-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 8/2/2022.

Transcrevo, em compreensão idêntica, os apontamentos do eminente Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gonçalves em doutrina especializada:

Se o STF tem admitido a quebra, pela CPI, de garantias básicas, vem, igualmente, afirmando que o uso desses poderes está sujeito aos requisitos de fundamentação a que os juízes estão obrigados. Providências que importam invasão da esfera dos direitos individuais reclamam, na visão firme do Tribunal, motivação.

A motivação é relevante também para se aferir a existência do vínculo de pertinência da medida com o fato determinado que levou à sua instalação.

O STF adianta em que consiste a motivação exigida. A CPI deve mencionar os indícios da existência de uma causa provável que legitime a medida excepcional, e deve, a seguir, justificar a necessidade da medida, no contexto das

investigações a seu cargo. A motivação deve explicar a necessidade, para a elucidação das suspeitas da Comissão, da providência impactante sobre direito fundamental do investigado.

Não se exige, porém, motivação, pormenorizada, nos moldes de uma decisão judicial. Basta que se apontem fatos que demonstrem que os dados requeridos são relevantes para a investigação em curso. (MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 18. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1045; grifei)

No caso concreto, o requerimento n. 389/2025, relativo à quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, foi precedido de motivação específica, nos seguintes termos:

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito tem como seu objetivo investigar a crescente influência dos jogos virtuais de apostas online no orçamento das famílias brasileiras, além da possível associação com organizações criminosas envolvidas em práticas de lavagem de dinheiro, bem como o uso de influenciadores digitais na promoção e divulgação dessas atividades.

O senhor **Marcus Vinícius Freire de Lima e Silva**, conforme informações obtidas no curso das investigações desta CPI das Bets, desempenha um papel relevante no mercado de apostas online no Brasil, sendo sua atuação de interesse desta Comissão Parlamentar de Inquérito. Diante da necessidade de aprofundamento nas apurações e considerando a relevância de suas atividades para a elucidação dos fatos investigados, faz-se imperativo requerer a obtenção de dados financeiros e de comunicações que possam contribuir para a análise das movimentações e possíveis irregularidades associadas à sua atuação no setor.

Dessa forma, requer-se o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) do senhor Marcus Vinícius Freire de Lima e Silva, bem como seus registros bancários, fiscais e telefônicos. A obtenção desses documentos e informações permitirá a esta Comissão Parlamentar de Inquérito aprofundar as investigações sobre eventuais ilícitos relacionados às apostas online, além de identificar possíveis conexões com organizações criminosas e práticas de lavagem de dinheiro. Considera-se que o senhor Marcus Vinícius Freire de Lima e Silva tem muito a colaborar com os trabalhos desta Comissão.

Roga-se, portanto, o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente requerimento. (doc. 22)

Examinando os documentos juntados aos autos, constata-se que a fundamentação adotada não está em desconformidade com o objeto das investigações conduzidas na CPI das Bets. De acordo com o requerimento n. 178/2024, citado na inicial, o imetrante foi intimado para prestar depoimento perante a Comissão sob a justificativa de ser “diretor do grupo Entain, proprietário no Brasil do site de apostas *Sportingbet*”, que seria uma “das principais plataformas de apostas operando no país” (doc. 5, p. 2).

Neste *writ*, apesar de questionar a aludida justificativa e a sua compatibilidade com as atividades que empreende, **o próprio imetrante narra ter atuado como Diretor da *Sportingbet* em países europeus** e ter encerrado o vínculo com o Grupo Entain apenas em 20/7/2023:

A bem da verdade, o Impetrante foi contratado pela *Sportingbet* no exterior, como diretor do oeste Europeu. Exerceu a função de Diretor de Operação em Portugal, Espanha, Colômbia e México, todos os países onde o mercado é regulado. O vínculo com o Grupo Entain foi encerrado em

definitivo em 20/07/2023, conforme Termo de Renúncia apresentado à CPI aos docs. 06 e 07. (doc. 1, p. 6-7)

Nesse contexto e sem realizar qualquer juízo sobre a efetiva procedência das imputações, entendo haver suficiente demonstração de pertinência temática entre os fatos investigados e a quebra de sigilo determinada pela CPI, à luz de elementos fáticos que foram minimamente delineados.

Daí porque não há, na minha compreensão, justa causa para obstar, de plano, investigação conduzida pelo Poder Legislativo a partir de prerrogativa que lhe foi constitucionalmente atribuída. A medida excepcional questionada neste *writ* foi editada com fundamentação específica, razoável e indicadora dos correlatos elementos indiciários, ao passo que a revisão judicial deve estar restrita a hipóteses de manifesta ilegalidade, em deferência à atividade precípua do Parlamento, como também já decidiu esta Suprema Corte:

Nesse cenário, tenho que a Comissão indicou fundamento mínimo da suposta vinculação do impetrante ao contexto fático e da potencial utilidade da diligência, de modo que não se verifica abuso flagrante de seus poderes investigatórios. Ademais, considerando a autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito, comprehendo que a revisão judicial deve restar circunscrita às hipóteses de manifesta ilegalidade, sob pena de indevida interferência nas atribuições constitucionais do Parlamento. (MS 33.751/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 31/3/2016, p. 17 do voto do Relator)

No mais, é inviável a pretensão de infirmar a veracidade da própria fundamentação apresentada pela CPI das Bets e da vinculação do

impetrante aos fatos investigados, pois demandaria ampla incursão sobre fatos e provas, o que é vedado na via mandamental.

No que concerne à aprovação do Requerimento n. 389/2025, observo que este consta como aprovado na ata juntada aos autos pelo Presidente da CPI das Bets (doc. 23, p. 31). Como bem pontuado pela Procuradoria-Geral da República, a autoridade “informou a inclusão de sete requerimentos extrapauta, que constaram da pauta deliberativa”, nos termos das notas taquigráficas da reunião realizada em 11 de março de 2025 (doc. 28, p. 7).

Também nesse ponto é inviável a pretensão de afastar a aludida **premissa fática** na via do mandado de segurança, que não comporta dilação probatória. Para além disso, acabaria por exigir do Supremo Tribunal Federal que adentrasse em questão *interna corporis* do Senado Federal, atinente à eventual transgressão regimental ou não pela suposta “não apresentação do requerimento para discussão”, como suscitado na inicial.

Contudo, esta Suprema Corte já assentou no Tema 1120 de Repercussão Geral que, “em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”.

Não há, assim, demonstração de lesão a direito líquido e certo do impetrante, que pudesse justificar a anulação da decisão fundamentada proferida pela CPI das Bets.

Posto isso, **denego a segurança.**

MS 40180 / DF

Publique-se.

Brasília, 22 de abril de 2025.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**

Relator