

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.169 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**IMPTE.(S)** : **RICARDO JOSE MAGALHAES BARROS**  
**ADV.(A/S)** : **DIEGO CAETANO DA SILVA CAMPOS**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE HENRIQUE BRAZ GUILHERME**  
**ADV.(A/S)** : **TIAGO LEAL AYRES**  
**ADV.(A/S)** : **PEDRO AUGUSTO SCHELBAUER DE OLIVEIRA**  
**IMPDO.(A/S)** : **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA**  
**ADV.(A/S)** : **EDVALDO FERNANDES DA SILVA**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**  
**ADV.(A/S)** : **THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

**DECISÃO**

*MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO SOBRE A PANDEMIA DE COVID-19. QUEBRA DE SIGILOS TELEFÔNICO, FISCAL, BANCÁRIO E TELEMÁTICO DO IMPETRANTE: ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E PROCESSUAIS. AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS PARA A LIMINAR: INDEFERIMENTO. DEVER DE CONFIDENCIALIDADE RESTRITA SOB AS PENAS DA LEI. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.*

**Relatório**

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar,

**MS 38169 MC / DF**

impetrado por Ricardo José Magalhães de Barros, em 18.8.2021, contra ato alegadamente coator do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, pelo qual aprovado o Requerimento n. 1.059/2021 e determinada a quebra dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático do impetrante.

O caso

2. Consta na inicial ser “o impetrante ... Deputado Federal, filiado ao Partido Progressista e atual líder do Governo na Câmara dos Deputados. Exerceu mandatos em 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011, 2015-2019 e, atualmente, 2019-2023”. (fl. 2, e-doc. 1)

Alega-se que, “em 03/08/2021, a Comissão aprovou, dentre vários outros, o Requerimento n. 1.059/2021, apresentado pelo Senador Alessandro Vieira, de ‘transferência de sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático ... do impetrante”. (fl. 3, e-doc. 1)

Sustenta o impetrante que “a nomenclatura de ‘transferência de sigilo’ conferida no requerimento constitui, de acordo com a reiterada e sistemática prática na condução dos trabalhos, quebra absoluta do sigilo para o público em geral, especialmente para a imprensa”. (fl. 5, e-doc. 1)

Colaciona excertos de reportagens jornalísticas, que demonstrariam o afirmado “vazamento de dados sigilosos”. (fl. 7, e-doc. 1)

Anota terem sido solicitadas “providências ao Presidente da CPI, ao Presidente do Senado Federal e à Polícia Federal, sem que até o momento, contudo, tenham sido identificados os autores dos vazamentos ilegais e criminosos que vem repetidas vezes ocorrendo”. (fl. 12, e-doc. 1)

Pretende “garantir seu direito líquido e certo de manter o sigilo de suas informações, afastando a quebra de sigilo determinada pela CPI da Pandemia tanto em razão da sua manifesta inconstitucionalidade como, em especial, para evitar que ocorra o vazamento de informações atinentes ao seu [sigilo] telefônico,

**MS 38169 MC / DF**

*fiscal, bancário e telemático para a imprensa, preservando seu direito a não ver devassada indevidamente sua intimidade e vida privada mediante vazamentos seletivos”. (fl. 12, e-doc. 1)*

*Afirma ser incabível “a quebra de sigilo de membro do Congresso Nacional pela CPI”, pois a medida “somente poderia ocorrer após requerimento pelo legitimado no âmbito do Supremo Tribunal Federal e deferimento pelo Relator, seguindo ... o rito previsto no art. 230-C, § 2º, do Regimento Interno d[o] STF”. (fl. 18, e-doc. 1)*

*Salienta que “os fatos ... apurados pela CPI da Pandemia dizem respeito a atos que, em tese, teriam sido praticados no exercício do atual mandato [do impetrante], de sorte que não incide a limitação ao foro por prerrogativa de função estabelecido a partir da Questão de Ordem na Ação Penal n. 927” . (fl. 22, e-doc. 1)*

*Aponta suposta “ilegalidade da quebra de sigilo por ausência de fundamentação idônea”, pois os fatos narrados na justificção apresentada no Requerimento n. 1.059/2021 seriam falsos. Observa, ainda, que “todas as pessoas que foram ouvidas pela CPI da Pandemia negaram o envolvimento [do impetrante] com a compra da vacina COVAXIN ou com qualquer ato relacionado a compra de vacinas”. (fl. 28, e-doc. 1)*

*Assevera que “a apresentação de emenda parlamentar ..., durante a tramitação da lei que regeu o processo de aquisição de vacinas”, visando “viabilizar a aquisição de vacinas da fabricante COVAXIN” não constituiria “elemento, sequer indiciário, de que tal conduta tenha sido motivada por algum fim escuso”. (fl. 32, e-doc. 1)*

*Enfatiza que “a medida que a CPI pretende ... [seria] absolutamente desproporcional e desarrazoada ..., pois mesmo diante da comprovação cabal de que a narrativa que tentam sustentar é falsa, seja pelos depoimentos das testemunhas, seja pelo depoimento do próprio impetrante em 12.08.2021 perante*

**MS 38169 MC / DF**

*a Comissão (depoimento que restou suspenso quando os fatos apresentaram destoaram da narrativa que se buscava criar) insiste na quebra de sigilo sem que haja qualquer indício sério contra o impetrante”. (fl. 34, e-doc. 1)*

*Pondera que, “considerando os reiterados vazamentos apontados, ... deve ser ao menos determinada a adoção de rigorosas medidas para garantir o sigilo de todas as informações eventualmente obtidas pela CPI”. (fl. 37, e-doc. 1)*

*Assinala, quanto ao periculum in mora, que “caso não se suspenda o ato coator (e todos os seus efeitos) liminarmente, é evidente que os direitos e garantias do impetrante serão violados de forma irreversível, [pois] tendo o requerimento sido aprovado em 03/08/2021, a CPI deve estar prestes a receber tais dados requeridos (caso já não tenham recebido), o que implica inclusive o risco flagrante de vazamento de tais informações ao público em geral”.*

*Observa que “está pautada para a sessão desta quinta-feira, 19/08/2021, o Requerimento nº 1384/2021”, no qual se “requer à Receita Federal do Brasil, ... a transferência de sigilos [do impetrante], no período de janeiro de 2016 até a data de aprovação do presente requerimento”. (fl. 40, e-doc. 1)*

**Estes os requerimentos e os pedidos:**

*“Ante todo o exposto, respeitosamente, requer-se:*

*(i) A concessão de medida liminar (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009), inaudita altera parte, para determinar a suspensão imediata de qualquer determinação da CPI da Pandemia de transferência de sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático do Impetrante (especialmente referentes ao Requerimento nº 1.059/2021, aprovado em 03/08/2021 e ao Requerimento nº 1.384/2021, pautado para a sessão de 19/08/2021) e de todos os seus efeitos, determinando-se a destruição geral e irrestrita de todos os dados sigilosos relativos ao Impetrante caso já tenham sido recebidos.*

*a. Sucessivamente, a concessão de medida liminar (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009), inaudita altera parte, para determinar que todas as informações referentes ao Impetrante obtidas em virtude de Requerimento de quebra de sigilos telefônico, fiscal, bancário e*

**MS 38169 MC / DF**

*telemático permaneçam lacradas e mantidas sob guarda e responsabilidade do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, até deliberação final deste writ, ficando vedada a qualquer título a sua utilização ou divulgação.*

*b. Sucessivamente aos pedidos acima, a concessão de medida liminar (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009), inaudita altera parte, para determinar ao Impetrado – PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – que adote medidas que garantam a manutenção do sigilo das informações.*

*Nesse sentido, sugere-se que seja determinada a guarda de todas as informações sigilosas do Impetrante em cofre acessível apenas pelos senadores integrantes da Comissão e por 1 (um) assessor de sua confiança, todos devidamente identificados perante este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*

*(ii) A notificação da Autoridade Coatora do conteúdo do presente writ, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, para que cumpra imediatamente a liminar e, ato contínuo, preste informações no prazo de 10 (dez) dias.*

*(iii) A intimação da Procuradoria-Geral da República para que, no prazo legal, apresente o parecer.*

*(iv) Ao final, requer-se a concessão da segurança, confirmando-se a medida liminar, para o fim de declarar a nulidade da determinação da CPI da Pandemia de transferência de sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático do Impetrante (especialmente referentes ao Requerimento nº 1059/2021, aprovado em 03/08/2021 e ao Requerimento nº 1384/2021, pautado para a sessão de 19/08/2021) e de todos os seus efeitos, determinando-se a destruição geral e irrestrita de todos os dados sigilosos relativos ao Impetrante caso já tenham sido recebidos". (fls. 42-43, e-doc. 1).*

**3.** Em 19.8.2021, requisitei, com urgência, informações à autoridade impetrada que as apresentou, postulando a denegação da segurança (e-doc. 23).

Examinados os elementos havidos nos autos, DECIDO.

**MS 38169 MC / DF**

4. Nos termos da legislação vigente, o deferimento de liminar em mandado de segurança pressupõe, além do relevante fundamento de direito, a comprovação de risco de ineficácia da decisão, caso seja ao final deferida (inc. III do art. 7º da Lei n. 12.016/09), o que não se tem comprovado na espécie.

5. Na esteira dos precedentes deste Supremo Tribunal, a instauração de inquérito parlamentar há de atender, necessariamente, três exigências definidas, expressamente, no § 3º do art. 58 da Constituição da República: *a)* subscrição do requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa; *b)* indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa; *c)* temporariedade da comissão parlamentar de inquérito (nesse sentido também o Mandado de Segurança n. 26.441, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário DJe 17.12.2009).

Não se controverte, na espécie, sobre a regularidade formal da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada conforme os Requerimentos n. 1.371/2021 e n. 1.372/2021, em cumprimento à medida liminar ratificada Plenário deste Supremo Tribunal no Mandado de Segurança n. 37.760, Relator o Ministro Roberto Barroso para “*apurar 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*” (MS n. 37.760 MC, Relator o Ministro Roberto Barroso, Pleno, DJe 15.4.2021).

6. Na presente ação, limita-se a impetração à análise das ilegalidades arguidas na aprovação do Requerimento n. 1.059/2021, pelo qual se autorizou a quebra dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático do impetrante, desde abril de 2020. Questiona-se também o Requerimento n. 1.384/2021, cujo objeto é a solicitação à Receita Federal da transferência de sigilo fiscal do impetrante, desde janeiro de 2016 (fl. 347, e-doc. 8).

**MS 38169 MC / DF**

7. No § 3º do art. 58 da Constituição da República são assegurados às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas do Congresso Nacional, para a apuração de fato determinado e por prazo certo:

*“ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)*

*§ 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”.*

No mesmo sentido, no art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal se dispõe:

*“Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias”.*

Por expressa autorização constitucional, a Comissão Parlamentar de Inquérito, legalmente formalizada, dispõe de poderes para determinar, entre outras medidas, a quebra de sigilo bancário, telefônico e telemático, conferidas às autoridades judiciais, observadas as balizas legais às quais

**MS 38169 MC / DF**

se sujeitam aquelas mesmas autoridades.

8. No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.452, o Plenário deste Supremo Tribunal realçou, nos termos do voto condutor do Ministro Celso de Mello, a inexistência de direitos ou garantias de caráter absoluto.

Não há interesses particulares oponíveis a razões de relevante interesse público. A adoção de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, “*desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição*”, podem ser justificadas pelo interesse público demonstrado e são legítimas no sistema democrático. Naquele julgamento concluiu, em seu voto, o Ministro Celso de Mello:

*“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 de concreta causa provável de legitime a medida excepcional (ruptura da esfera da 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 judicial dos atos em referência. (...)*

*Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito – quando esta faz remissão a elementos de*



**MS 38169 MC / DF**

*fundamentação existentes aliundes ou constantes de outra peça – demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos – considerada a remissão a eles feita – passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou” (MS n. 23.452, Relator o Ministro Celso de Mello, Pleno, DJe 12.5.2020)”.*

Os direitos e garantias fundamentais, a todos assegurados e que têm de ser respeitados nos termos constitucionalmente estabelecidos, não são biombos impeditivos da atuação legítima e necessária do poder estatal, no desempenho de suas atividades legítimas, necessárias e exercidas nos limites juridicamente definidos.

Seriam incontrolláveis juridicamente atividades ilícitas se se retirassem, dos órgãos estatais de controle, apuração e investigação, os meios necessários a sua atuação eficiente. O Estado de Direito existe para garantir a atuação legítima, proba e eficaz de todos em benefício da sociedade. O sistema jurídico não pode se enfraquecer em seus instrumentos, o que fragilizaria os direitos dos cidadãos. Não se pode manter conduta ilegítima de quem quer que seja, retirando-se dos órgãos estatais os instrumentos viabilizadores de apuração e de depuração do que contrarie a legislação vigente.

**9.** De se anotar que, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, *“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 n. 24749/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio).

**MS 38169 MC / DF**

**10.** No caso em apreço, a Comissão Parlamentar de Inquérito, na justificação do Requerimento n. 1.059/2021, fundamentou a quebra dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático do impetrante, nos termos seguintes:

*“(...) Viu-se, no curso das investigações, outras provas e indícios que vinculam o Sr. Ricardo Barros aos fatos objeto de inquérito, além da informação do Deputado Federal Luis Miranda de que o presidente da República reconheceu perante duas testemunhas, diante da materialidade do delito, a sua autoria – imputação em nenhum momento negada pelo Sr. Jair Bolsonaro -; e, mais, de que o referido parlamentar federal lidera grupo de agentes públicos e privados cuja relação com os fatos que esta Comissão investiga são notórios.*

*Cite-se, apenas como exemplo, o recém demitido chefe de logística do Ministério da Saúde, afastado do cargo após a indicação de que teria participado de reunião em restaurante da capital da República, evento no qual, a pretexto de se discutir a aquisição de vacinas, estipulava-se, em concreto, o valor da propina.*

*Ali havia dinheiro público envolvido e esses recursos públicos estariam disponíveis para o desvio porque, quando da tramitação da lei que regeu o processo de aquisição de vacinas na Câmara dos Deputados, nela foi inserta uma emenda com desiderato certo e definido, qual seja, precisamente a aquisição daquela vacina. Aqui, constringe assinalar que o autor dessa emenda foi o próprio líder do governo. SF/21013.40337-63.*

*Todos esses fatos, a informação do deputado Miranda; o reconhecimento silente do senhor presidente da República; as relações do Senhor Ricardo Barros com esse segmento específico da administração pública federal; sua proximidade indiscutível com antigos e atuais dirigentes do Ministério; sem falar da autoria da emenda indigitada, constituem o coroamento de um complexo probatório que vincula, de maneira indelével, o Sr. Ricardo Barros aos fatos que são objeto de investigação por esta Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal”. (e-doc. 3)*

Pelos elementos acima apresentados, tem-se motivação idônea, a dizer, com indicação da necessária *“causa concreta provável”* a validar a

**MS 38169 MC / DF**

deliberação parlamentar pela transferência das informações sigilosas do impetrante, como constante do Requerimento n. 1.059/2021.

O cenário descrito apresenta inegável relevância no interesse de esclarecimentos em benefício da sociedade. Há de serem aclarados os fatos investigados, os quais se vinculam diretamente aos objetivos da Comissão Parlamentar de Inquérito, importando para a perfeito elucidação do objeto investigado, ligando-se a indícios tidos como concretos pelo digno órgão parlamentar sobre a atuação do impetrante.

**11.** Especificamente sobre o requerimento de quebra do sigilo fiscal do impetrante desde 2016, justificou-se a autoridade apontada como coatora que *“os depoimentos colhidos até o presente momento, somados às informações e aos documentos disponibilizados..., de onde se destacam o Ofício nº 1694/2021/CPI/PANDEMIA e os Requerimentos nº 1069/2021 e nº 1073/2021, foram interrelacionados comportamentos, transferências monetárias e ligações societárias entre diversas pessoas jurídicas”* e o impetrante, entre outras pessoas naturais. Segundo informado pelo Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito, essas *“pessoas ... possu[iriam] registros de passagens de recursos e/ou relacionamentos comerciais com origem ou destino na empresa PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA., seus sócios, familiares destes e outros investigados”* (e-doc. 17).

**12.** Nesse juízo precário, próprio da fase de liminar, demonstra-se válida, idônea e suficiente a motivação do ato apontado como coator, pelo qual se busca a apuração das causas da política (ou a falta dela) de gestão eficiente e responsável da imunização da população brasileira no quadro da pandemia da Covid-19 e de eventuais ilícitos decorrentes de comportamentos estatais que conduziram ao resultado apresentado.

As justificativas para a adoção das medidas questionadas na presente ação valem-se de indícios apresentados de forma objetiva. Foram discriminadas as condutas a serem apuradas, referentes à atuação

**MS 38169 MC / DF**

do impetrante, e no ponto em que se vinculam ao contexto da pandemia.

**13.** Quanto ao risco de “vazamento” ou quebra da confidencialidade dos documentos a serem disponibilizados, realcei que a quebra dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático do investigado não elimina nem afasta o dever de preservação da confidencialidade desses documentos, cujo exame e circulação há de restringir-se ao impetrante, seus representantes legais e aos Senadores integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma e com as cautelas previstas no art. 144 do Regimento Interno do Senado:

*“Art. 144. Quanto ao documento de natureza sigilosa, observar-se-ão, no trabalho das comissões, as seguintes normas:*

*I - não será lícito transcrevê-lo, no todo ou em parte, nos pareceres e expediente de curso ostensivo;*

*II - se houver sido encaminhado ao Senado em virtude de requerimento formulado perante a comissão, o seu Presidente dele dará conhecimento ao requerente, em particular;*

*III - se a matéria interessar à comissão, ser-lhe-á dada a conhecer em reunião secreta;*

*IV - se destinado a instruir o estudo de matéria em curso no Senado, será encerrado em sobrecarta, rubricada pelo Presidente da comissão, que acompanhará o processo em toda a sua tramitação; V - quando o parecer contiver matéria de natureza sigilosa, será objeto das cautelas descritas no inciso IV.*

*Parágrafo único. A inobservância do caráter secreto, confidencial ou reservado, de documentos de interesse de qualquer comissão sujeitará o infrator à pena de responsabilidade, apurada na forma da lei” (e-doc. 5).*

**14.** Pelo exposto, **indefiro a liminar quanto à quebra de sigilo determinada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, reafirmando o dever de confidencialidade dos documentos provenientes da quebra dos sigilos telefônico e telemáticos, cujo acesso fica restrito, exclusivamente, ao impetrante, seus advogados e aos Senadores**

**MS 38169 MC / DF**

**integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pena de responsabilização de quem descumprir ou permitir o descumprimento desse dever.**

**15. Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do inc. II do art. 7º da Lei n. 12.016/2009.**

**16. Na sequência, vista à Procuradoria-Geral da República (art. 12 da Lei n. 12.016/2009 e art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)**

**Publique-se.**

Brasília, 23 de agosto de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora