

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.242 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : PRIMARCIAL HOLDING E PARTICIPAÇÕES LTDA.
IMPTE.(S) : DANILO BERNDT TRENTO
ADV.(A/S) : VINICIUS LUIZ FERREIRA
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CPI DA PANDEMIA. REQUERIMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DOS SIGILOS FISCAL, BANCÁRIO, TELEFÔNICO E TELEMÁTICO DE EMPRESÁRIO E SOCIEDADE SUPOSTAMENTE ENVOLVIDOS EM ILÍCITOS HAVIDOS EM CONTRATOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

1. Mandado de segurança contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia que aprovou a transferência dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático de empresário e sociedade supostamente envolvidos na prática de ilícitos havidos em contratações do Ministério da Saúde.

2. Os requerimentos de providências investigativas direcionados a Comissões Parlamentares de Inquérito devem ser fundamentados adequadamente, de modo a: (i) individualizar as condutas a serem apuradas; (ii) apresentar os indícios de

autoria; (iii) explicitar a utilidade das medidas para a caracterização das infrações; e (iv) delimitar os dados e informações buscados.

3. Em cognição sumária, tais exigências parecem ter sido cumpridas por meio da justificção apresentada, que aponta suspeita de existência de relação comercial e financeira, inclusive referente à intermediação de vacinas, entre os impetrantes e outras pessoas naturais e jurídicas investigadas pela CPI.

4. Embora tenha havido, à primeira vista, adequada delimitação do conteúdo que se pretende obter, os requerimentos impugnados indicam como intervalo temporal de interesse o período de 2018 ou 2019 até o presente. Considerando que o objeto da CPI consiste na apuração de “ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19” e que esse evento sanitário teve início, no Brasil, em 2020, as informações a serem acessadas pela Comissão devem se restringir ao período de abril de 2020 em diante.

5. Medida liminar deferida exclusivamente para restringir o intervalo temporal dos dados fiscais e bancários da impetrante a serem transferidos, de abril de 2020 até o presente.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por pessoa jurídica e seu sócio-administrador, contra

MS 38242 MC / DF

atos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, que aprovaram os Requerimentos nº 1.290/2021 e 1.440/2021, em sessão ocorrida na data de 19.08.2021, e o Requerimento nº 1.079/2021, em 23.09.2021. Os documentos solicitam, em síntese, a transferência dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático dos impetrantes, bem os relatórios de inteligência fiscal (RIF), elaborados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), por meio de ordem de fornecimento de dados a ser dirigida às operadoras de telefonia, às autoridades fiscais e às instituições bancárias, relativos ao período de janeiro de 2018 até a presente data.

2. Os impetrantes alegam que não há justificativas válidas para os requerimentos de transferência de dados, ao argumento de que não houve a indicação de fatos que demonstrassem a sua atuação de forma a atrair sobre si o ônus decorrente da investigação. Sustentam que não há indícios da prática de atos ilícitos, nem a individualização de condutas a serem averiguadas. Afirmam que a justificação apresentada no pedido de quebra de sigilos se limita a apontar, de forma genérica, o suposto envolvimento do segundo impetrante com Francisco Maximiano, sócio-administrador da Precisa Medicamentos Ltda. e da Primares Holding e Participações – Eireli.

3. Aduzem que, ao contrário do afirmado, a primeira impetrante não está sediada no domicílio da sociedade Primares Holding e Participações – Eireli, além de ter objeto social diferente desta última. Ainda que assim não fosse, defendem que o compartilhamento de endereço não determina que as sociedades consistam num único negócio, ou que haja ilícito ou confusão patrimonial. Alegam que não há abuso da personalidade jurídica no caso.

4. Argumentam que o acesso a dados sigilosos, sem a fundamentação adequada acerca dos indícios de autoria ou participação em infração penal, configura violação do direito à intimidade e à inviolabilidade do sigilo, previstos no art. 5º, X e XII, da Constituição.

MS 38242 MC / DF

5. Em sede liminar, pedem a concessão de medida para suspender a utilização de dados telefônicos, telemáticos, bancários e fiscais dos impetrantes, obtidos em razão dos requerimentos mencionados e que foram requisitados por meio dos ofícios nº 2.380/2021, 2.196/2021, 2.405/2021, 2.430/2021, 2.561/2021, 2.562/2021, 2.581/2021, 2.582/2021, 2.583/2021 e 2.584/2021. Subsidiariamente, postulam a limitação temporal das requisições, para abranger somente os dados posteriores a 20.03.2020 e que tais dados fiquem restritos aos membros da CPI, vedando-se, em qualquer hipótese, sua divulgação, sob pena de responsabilização pessoal. No mérito, pedem a confirmação da segurança.

6. Requerem, ademais, seja decretado o segredo de justiça neste feito, para assegurar a intimidade dos impetrantes, restringindo-se o acesso inclusive aos requerimentos dispostos no sítio eletrônico do Senado Federal.

7. É o relatório. Decido o pedido liminar.

8. De início, assento a competência deste Tribunal para examinar o feito, haja vista ter atribuição constitucional para processar e julgar, originariamente, mandados de segurança impetrados contra atos de comissões parlamentares de inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional (CF/1988, art. 102, I, *d*). Nesse sentido, o Pleno do STF já afirmou que as CPIs são “longa manus do 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” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 16.09.1999).

9. Nos mandados de segurança de competência originária dos tribunais, cabe ao relator apreciar os pleitos de medida liminar (Lei nº 12.016/2009, art. 16). O deferimento de uma tutela de urgência pressupõe

MS 38242 MC / DF

a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e art. 300 do CPC/2015). Num juízo de cognição sumária, entendo que o primeiro requisito não está demonstrado.

10. Os Requerimentos nº 1.079/2021, 1.290/2021 e 1.440/2021 solicitam a transferência dos sigilos telefônico, fiscal, bancário e temático dos impetrantes, além dos relatórios fiscais de inteligência (RFI), sob a justificativa de que “a pessoa de quem se pede a quebra de sigilos trabalha em conjunto e é sócio em empresa(s) de FRANCISCO EMERSON MAXIMIANO”. Afirma-se que o segundo impetrante é “ator conhecido pela imprensa, pelo público em geral da internet e por grande parcela da população brasileira, como atuante direto junto aos principais investigados por esta Comissão”. Quanto à primeira impetrante, aponta-se que possui “grande correlação – comercial, bancária e fiscal – com a empresa Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. (bem como suas filiais e coligadas)”, bem como que “há registro de passagens de recursos percebidos pela empresa objeto deste requerimento, com origem na empresa Precisa”.

11. A justificação apresentada nos requerimentos também indica que a primeira impetrante está sediada no mesmo endereço de sociedade da qual Francisco Emerson Maximiano é sócio. Relata-se, por fim, o recebimento de informações de que “Danilo e Maximiano viajaram juntos à Índia para as negociações em torno dos testes de covid e da vacina Covaxin”.

12. Os dados dos impetrantes visados pelo requerimento impugnado abrangem o registro e a duração de ligações telefônicas, as informações constantes de declarações e cadastros fiscais, os extratos bancários de contas de depósito, poupança e investimentos, os registros de conexão, o conteúdo de arquivos armazenados em nuvens, o teor de mensagens de correio eletrônico e de conversas realizadas em diversas plataformas de comunicação instantânea e em redes sociais, os histórico

MS 38242 MC / DF

de pesquisa em sites de busca e até mesmo as informações de localização dos seus dispositivos eletrônicos, desde 2018 até a presente data. A diligência abrange, ainda, o fornecimento pelo COAF de relatórios de informações financeiras (RIF) referentes ao período entre janeiro de 2019 e a presente data. Alguns desses elementos, especificamente aqueles relativos a dados de comunicação, podem integrar aspectos da intimidade e da vida privada de indivíduos, sendo resguardados do acesso e conhecimento de terceiros e do Estado, por força de comandos constitucionais e legais.

13. O art. 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal confere tutela especial à intimidade e à vida privada dos indivíduos, assegurando também a inviolabilidade e o sigilo de suas correspondências e comunicações telegráficas, de dados e telefônicas. Além disso, os sigilos fiscal e bancário, inclusive de pessoas jurídicas, são reconhecidos de forma específica no art. 198, caput, do Código Tributário Nacional e no art. 1º, caput, da Lei Complementar nº 105/2001. Quanto às comunicações privadas, essa proteção veio a ser reforçada pelo art. 7º da Lei nº 12.965/2014 – Marco Civil da Internet, que garante especificamente aos usuários da rede a inviolabilidade da sua intimidade e vida privada e a inviolabilidade e o sigilo do fluxo de suas comunicações e de suas comunicações privadas armazenadas. *In verbis*:

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das

comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

Código Tributário Nacional

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

Lei Complementar nº 105/2001

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

Lei nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet

Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;

III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;

14. Não se questiona que a Constituição Federal atribui às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Por essa razão, é lícito a tais órgãos colegiados decretarem no curso de seus trabalhos medidas de apuração que impliquem restrições circunstanciais a direitos fundamentais de pessoas de interesse, como a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Esses poderes, contudo, devem ser exercidos de forma fundamentada e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, impondo à esfera

MS 38242 MC / DF

jurídica das pessoas envolvidas apenas aquelas limitações imprescindíveis às tarefas de investigação.

15. Esse entendimento está consolidado no âmbito desta Suprema Corte, que assentou que o deferimento de providências investigatórias por Comissões Parlamentares de Inquérito precisa ser devidamente motivado, demonstrada em qualquer caso a proporcionalidade da medida implementada. Nesse sentido, confira-se:

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 efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula. (...).

(MS 24.817, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 03.02.2005)

MS 38242 MC / DF

16. Em consonância com essa orientação, o requerimento de quaisquer providências investigatórias no âmbito das Comissões deve: (i) individualizar as condutas a serem apuradas; (ii) apresentar os indícios de autoria; (iii) explicitar a utilidade das medidas para a caracterização das infrações; e (iv) delimitar os dados e informações buscados. Isso porque somente um pedido formulado nesses termos permitirá ao órgão colegiado apreciar a proporcionalidade das medidas restritivas de direito postuladas.

17. Ao menos à primeira vista, o requerimento impugnado parece ter percorrido todos esses passos. Foi indicada a conduta a ser apurada, consistente na existência de relações comerciais e financeiras entre os impetrantes e outras pessoas naturais e jurídicas investigadas pela Comissão em razão da suposta prática de ilícitos relacionados a contratos celebrados com o Ministério da Saúde. Os indícios que justificam a suspeita inicial foram devidamente apontados e consistem em: (i) dados e relatórios que evidenciam transferência de recursos financeiros entre a primeira impetrante e a sociedade Precisa Medicamentos Ltda., responsável pela intermediação de contrato investigado de forma específica pela CPI; (ii) identidade de endereços entre a sede da primeira impetrante e de terceira sociedade constituída por Francisco Emerson Maximiano, sócio-administrador da Precisa Medicamentos Ltda.; (iii) informações sobre viagem realizada pelo primeiro impetrante junto com Maximiano para negociar a compra de vacinas que seria objeto do contrato investigado; entre outros.

18. Em primeira análise, entendo também explicitada a utilidade das medidas aprovadas pela CPI, que busca apurar se a estrutura societária da primeira impetrante foi usada para a prática de ilícitos penais, civis e administrativos em contratos celebrados com o Ministério da Saúde e qual foi a participação de seu sócio-administrador na negociação investigada. Tendo em vista os indícios materiais de movimentação financeira entre a primeira impetrante e Precisa Medicamentos Ltda., além das notícias de envolvimento do segundo

MS 38242 MC / DF

impetrante nas negociações conexas ao contrato de fornecimento de vacinas que se busca investigar, esse requisito parece estar demonstrado.

19. Quanto à delimitação dos dados e informações buscados, verifico que o texto do requerimento pontua todo o conteúdo que se pretende acessar e indica o lapso temporal correspondente. Ainda que a relação de declarações e relatórios solicitados seja extensa, a sua descrição é minuciosa e permite a identificação individualizada dos elementos a serem transferidos. Assim, não identifico, neste momento, razões para reduzir o escopo da diligência aprovada. Por outro lado, observo que os requerimentos indicam como intervalo temporal de interesse o período de 2018 ou 2019 até a data presente. Considerando que o objeto da CPI consiste na apuração de “ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19” e que esse evento sanitário teve início, no Brasil, em 2020, parece-me que as informações a serem acessadas pela Comissão devem se restringir ao período de abril de 2020 em diante.

20. Por fim, em atenção ao risco de vazamento das informações obtidas pela CPI, embora não se trate de circunstância que justifique a suspensão da diligência impugnada, ressalto, na forma da advertência já feita pela Ministra Rosa Weber, que “o decreto parlamentar de quebra dos sigilos telefônico e telemático não exonera a CPI do dever de preservar a confidencialidade dos dados em questão, atendendo fielmente ao que dispõe o próprio Regimento Interno do Senado, em seu art. 144” (MS 38.050, j. em 29.07.2021).

21. Diante do exposto, defiro o pedido liminar tão somente para restringir o intervalo temporal dos dados a serem transferidos e dos relatórios a serem fornecidos, de abril de 2020 até o presente. Caso os dados referentes a período anterior já tenham sido transferidos à Comissão, determino que permaneçam em sigilo e sob custódia, vedada a sua utilização até o julgamento do mérito deste *writ*.

MS 38242 MC / DF

22. Indefiro o pedido de decretação de segredo de justiça.

23. Notifique-se a autoridade impetrada para, querendo, prestar informações. Dê-se ciência à pessoa jurídica interessada para, se for o caso, ingressar no feito.

24. Na sequência, abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 13 de outubro de 2021.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator