

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.

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

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 (...):

.....

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.

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/DF**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*), **quer** sob a vigência de Constituições anteriores (**MS 1.959/DF**, 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.

Cumprе 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**,

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

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 INVÁLIDO DE NULIDADE.

– 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

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,

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 intervém **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 transgride** 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 enfatizado** **que a restauração**, em sede judicial, de direitos e garantias

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.** (...)”*
(**RTJ 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