

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.688 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
IMPTE.(S) : **LARSON HERMILO STREHL E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **GABRIELA RIBEIRO DE SOUZA**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL DAS PRÓTESES E ÓRTESES**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO DO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Esta decisão é por mim proferida **em face da ausência eventual**, nesta Suprema Corte, dos eminentes Ministros Presidente e Vice-Presidente, **justificando-se**, em consequência, **a aplicação** da norma **inscrita** no art. 37, I, do RISTF.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado** contra o Senhor Presidente **da CPI da Máfia das Órteses e Próteses no Brasil**, instituída pelo Senado Federal, **com o objetivo de invalidar** a determinação **de quebra do sigilo pertinente** aos registros telefônicos, bancários e fiscais de Larson Hermilo Strehl e da empresa PROHOSP – Comércio e Representação de Produtos Hospitalares Ltda., **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 55/2015

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 LARSON HERMILO STREHL, inscrito no CPF 183.994.520-68, 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 60/2015

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 PROHOSP – Comércio e Representação de Produtos Hospitalares, inscrita no CNPJ 90.115.882.0001-23, 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)

Os ora impetrantes, insurgindo-se contra referidas deliberações, sustentam, nesta sede mandamental, em síntese, o que se segue:

“Deve ser reconhecido que a Comissão Parlamentar de Inquérito, por força do citado art. 58, § 3º, da CF, tem competência para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a quebra do sigilo e a conseqüente ruptura da cláusula constitucional prevista no Inciso XII, do Art. 5º da Carta, quando existir fatos concretos e específicos, relacionados a uma provável infração punível.

Entretanto, a mera referência à notícia veiculada na imprensa constitui fundamento genérico e, portanto, ilegal, para determinar a quebra dos sigilos constitucionalmente protegidos dos impetrantes.

A autoridade coatora, como visto, determinou a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico dos impetrantes, com a justificativa de supostas condutas delituosas de médicos, hospitais e empresas fornecedoras de próteses e órteses, a partir de notícias da imprensa, na qual, segundo consta da motivação, teria sido ‘...fruto de minuciosa apuração jornalística’, circunstância inaceitável e avessa ao mundo jurídico.

Então, Excelência, não há dúvida de que o ato coator relativo à quebra do sigilo constitucionalmente protegido está a indicar que os elementos jurídicos que sustentam os decretos impugnados estão apoiados em fundamentos genéricos, ilícitos, e não indicam nenhum fato concreto e preciso relacionado aos impetrantes.

Nesse passo, os impetrantes pedem vênia para reproduzir trecho da decisão no Mandado de Segurança nº 33.635, da lavra do Ministro Celso de Mello, por tratar-se de circunstância idêntica, que veicula a mesma autoridade coatora, a mesma CPI, e o mesmo direito líquido e certo violado, para sustentar estas razões de direito:

*‘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.).’
(grifei)*

Postula-se, desse modo, “(...) a concessão liminar da medida para suspender a eficácia dos requerimentos 55/2015 e 60/2015, que ordenaram a quebra do sigilo dos registros fiscais, bancários e telefônicos de Larson Hermilo Strehl (CPF nº 183.994.520-68) e da empresa PROHOSP COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA., CNPJ nº 90115882-0001/23, bem como determinar à autoridade coatora para

adotar cautelas no sentido de tornar indisponível o conteúdo das informações já recebidas pela CPI, resguardando o sigilo dos dados” (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 (**CF** 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.

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**, 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 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 da Máfia das Órteses e Próteses no Brasil, 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 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 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**

MS 33688 MC / DF

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 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, em face das razões expostas, **notadamente** daquelas indicadas em **recentíssima** decisão **que proferi** sobre esse mesmo tema (MS 33.635-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), 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 da Máfia das Órteses e Próteses no Brasil**, que, **ao aprovar os Requerimentos** n^{os} 55/2015 e 60/2015, **ordenou**

MS 33688 MC / DF

a **quebra do sigilo** dos registros fiscais, bancários e telefônicos de **Larson Hermilo Strehl** (CPF nº 183.994.520-68) e da empresa **PROHOSP** Comércio e Representação de Produtos Hospitalares (CNPJ nº 90.115.882.0001-23).

Determino, ainda, que, **até final** decisão **da presente** causa, a **eminente** autoridade apontada como coatora **adote** medidas “no sentido de tornar indisponível o conteúdo das informações já recebidas pela CPI”, **preservando-se**, desse modo, **o sigilo** dos dados informativos de que eventualmente seja depositária referentes aos ora impetrantes.

Comunique-se, com urgência, **transmitindo-se cópia** da presente decisão ao **Senhor Presidente** da *CPI da Máfia das Órteses e Próteses no Brasil*, ao **Presidente** do Banco Central do Brasil, ao **Secretário** da Receita Federal do Brasil e ao **Presidente** da ANATEL.

Publique-se.

Brasília, 07 de julho de 2015.

Ministro CELSO DE MELLO
(**RISTE**, art. 37, I)