

## MANDADO DE SEGURANÇA 38.289 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
**IMPTE.(S)** : JAIR MESSIAS BOLSONARO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE  
INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA  
PANDEMIA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Jair Messias Bolsonaro em face de ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI da Pandemia, no qual requer:

“(iv) no mérito, requer seja confirmada a medida liminar, declarando-se a nulidade da decisão proferida pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia, em sessão realizada no dia 26/10/2021, no que tange à aprovação do Requerimento nº 1.587/2021;

(v) caso assim não se entenda, seja determinada a garantia do sigilo de todos os dados privados da parte impetrante que não tenham nenhuma relação com o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo vedada a sua divulgação e/ou utilização; no que toca aos dados eventualmente correlacionados à CPI, requer seja também assegurado o acesso restrito de tais dados somente ao Procurador-Geral da República.”

O impetrante relata que *“após finalizada a fase de investigação e a elaboração do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, no mesmo dia em que encerrados seus trabalhos, aprovou-se o requerimento nº 1.587/2021 pelo qual se determina ‘a TRANSFERÊNCIA DOS SIGILOS telemático do Presidente da República ao Procurador-Geral da República e ao Supremo Tribunal Federal, de abril de 2020 até o presente (...)’, dentre outras determinações como por exemplo, a suspensão de acesso ‘a(s) conta(s) do*

*Presidente da República' em diferentes plataformas 'até ulterior determinação'", mas "que o impetrante, enquanto Presidente da República, não pode ser investigado no âmbito de CPI's ou de qualquer outra Comissão Parlamentar, seja a que título for, como se demonstra a seguir".*

*Sustenta que "de acordo com o parágrafo 3º do artigo 58, da Constituição, as CPIs possuem 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' para 'apuração de fato determinado', o que implicaria, para esse efeito, incidência subsidiária das normas processuais penais no desenvolvimento de seus atos, conforme estipula tanto o art. 3º da Lei nº 1.579/523 quanto o art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal".*

*Alega que "o requerimento aprovado invade a esfera de sigilos dos dados telemáticos da parte impetrante, de abril de 2020 até a presente data, além de determinar outras providências igualmente ilegais em face do Impetrante, a exemplo da suspensão de contas em plataformas, e instar a representação pela Advocacia do Senado para promover sua responsabilização".*

*Aduz que "o impetrante não participou da comissão sequer como testemunha. E nem poderia ser diferente, já que o Presidente da República não pode ser investigado no âmbito de CPI's ou de qualquer outra Comissão Parlamentar, seja a que título for".*

*Assenta que há "limites à atuação da CPI. O primeiro deles é de ordem procedimental. Compete ao locus legislativo a apuração de fatos, a coleta de elementos indiciários, mas não a atribuição de responsabilidades, antecipação de julgamentos ou imputação de práticas de ilícitos criminais" e que "não há poderes de investigação criminal ou para fins de indiciamento, seja da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, em face do Presidente da República, no âmbito de CPI's ou de qualquer outra Comissão Parlamentar, seja a que título for".*

*Assevera que "com relação ao Chefe do Poder Executivo, esta compreensão é extraída do art. 50, §1º, da CRFB/88, que não sinaliza o Presidente como participe, em qualquer dimensão, dos atos instrutórios ou desdobramentos em colegiados do Parlamento Federal, seja em face da Câmara ou do Senado", se revelando inviável "nos termos da Constituição da República, a investigação ou mesmo a fixação de medidas constritivas por parte da CPI em face do*

*Presidente da República”, não podendo, portanto, o Presidente da República “figurar como testemunha nem tampouco como investigado, tendo em vista o silêncio eloquente dos artigos 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição”.*

*Afirma que “revela-se vedada qualquer medida cautelar penal em face do Presidente da República por essa ótica. É uma decorrência, ainda, do brocardo a maiori, ad minus, ou seja, se a Lei Maior afasta o Titular do Poder Executivo Federal da obrigação de comparecer como testemunha, por óbvio, esta garantia abarca a vedação de indiciamento ou mesmo de imposição de medidas cautelares de caráter penal em face daquela autoridade, situações absolutamente mais invasivas, sob o ponto de vista investigativo ou processual” e que “em sede de Direito Penal incide o princípio que exorta interpretação mais benéfica ao agente, a vedação de analogias in malam partem e, ainda, a legalidade em sentido estrito, tudo a corroborar a impossibilidade de que seja admitida a quebra de sigilo de dados telemáticos a suspensão de seu acesso a plataformas, ou mesmo instar órgão jurídico a promover a investigação e responsabilização do Presidente da República, o qual, conforme delineado, não pode sequer ser convocado como testemunha no âmbito de CPI”.*

*Assinala que “o contato do Congresso Nacional com investigações em face do Presidente da República somente é possível em dois momentos, ambos exteriorizados de forma reativa (receptiva), quais sejam: i) pelo Senado Federal, nos juízos jurídico-político de crimes de responsabilidade (Art. 52, I, da CRFB/88); e (ii) pela Câmara dos Deputados, na admissibilidade – juízo de prelibação de crimes de responsabilidade e comuns, como requisito de procedibilidade de denúncias ofertadas ao Senado e a esse Supremo Tribunal Federal”.*

*Alega que “o Senado Federal, ao processar e julgar imputações de crimes de responsabilidade (art. 52, I e II, da CRFB/88), funciona atipicamente como instância julgadora, apropriada de parcela das faculdades do Poder Judiciário. O mesmo ocorre com a Câmara que, na admissibilidade de que trata o art. 51, I, da CRFB/88, exterioriza função julgadora de primeira fase no bojo de processo criminal ou de responsabilidade de trâmite complexo, ou seja, cujo resultado – condenação – depende da conjugação de duas deliberações ou julgamentos*

*(vontades), a primeira delas, sob responsabilidade da Câmara, de natureza jurídico-política”.*

*Aduz que, assim, “verifica-se a impossibilidade de CPI’s ou de qualquer outra Comissão, seja da Câmara, do Senado Federal ou mesmo mista, investigarem o Sr. Presidente da República e, por corolário, igualmente inviável seja apontado como indiciado ou investigado ou contra ele impostas medidas cautelares penais”.*

*Assenta que “foi justamente por reconhecer que não poderia investigar o Presidente da República, que a Comissão Parlamentar de Inquérito, no intuito de obter a indevida quebra de dados a qualquer custo, determinou que a transferência do sigilo fosse direcionada ao Procurador-Geral da República e a esse Supremo Tribunal Federal” mas, que não “se verifica na lei ou na Constituição, contudo, nenhuma previsão de legitimação extraordinária para que qualquer CPI se substitua ao juízo próprio de Instituições que, nas circunstâncias adequadas teriam, em tese, competência para investigar o impetrante”.*

*O impetrante também sustenta a ausência de fundamentação do ato coator, sob a alegação de que “os fundamentos para a quebra dos sigilos decorrem da participação do impetrante em live, na qual supostamente teria lido uma notícia no sentido de que ‘vacinados [contra a Covid] estão desenvolvendo a síndrome da imunodeficiência adquirida [Aids]’. Este, repita-se, foi único fundamento utilizado para postular a quebra de sigilo telemático das redes sociais do Presidente da República”.*

*Prossegue afirmando que “extrai-se da fundamentação utilizada no requerimento nº 1.587/2021, acima reproduzido, a utilização da quebra de sigilo como instrumento de punição à manifestação do Presidente da República na referida live. Na justificativa do requerimento não se observa demonstração de eventual necessidade da prova a ser obtida a partir dos dados telemáticos do impetrante. Não há, de igual forma, quaisquer argumentos no sentido da necessidade de aprofundamento das investigações para contribuir com os trabalhos da CPI. Aliás, o relatório final da CPI foi aprovado na mesma data de aprovação do requerimento (26/10/2021) sem que seus integrantes tivessem acesso aos dados requisitados, o que só denota a inutilidade da providência”.*

Assenta que *“inexiste a indicação de fato ou ato concreto e específico realizado pelo impetrante, que necessitasse de provas a serem obtidas apenas por meio da transferência de dados telemáticos, capaz de motivar adequadamente a devassa de seus dados no período de abril de 2020 até o presente, sendo o ato impetrado, portanto, manifestamente arbitrário”* e que *“a quebra de sigilo de forma generalizada e inespecífica não encontra fundamento no devido processo legal, representando uma devassa indiscriminada e violadora da dignidade e intimidade individual do impetrante”*.

Destaca que *“a adoção de uma medida tão extrema como a quebra de sigilo telemático do impetrante a partir de abril de 2020 ainda se revela desproporcional e desalinhada com o escopo da investigação que se pretende empreender. A live referenciada foi realizada em 21 de outubro de 2021, sendo absolutamente injustificado e desproporcional, com alusão a ela, vindicar quebra com esta máxima retroatividade, o que revela outra causa autônoma de inconstitucionalidade do Requerimento parlamentar”*.

Ressalta que *“além da (1) motivação idônea, para que ocorra a quebra do sigilo, devem igualmente estar presentes os requisitos de (2) pertinência temática da diligência de quebra de sigilo com o objeto a ser investigado, (3) a necessidade imperiosa da medida, e (4) o resultado a ser apurado não possa ser passível de confirmação por nenhum outro meio ou fonte lícita de prova (como documentos, perícias, acareações, etc)”*.

Além disso, o impetrante sustenta a ilegalidade do ato coator por determinar a quebra de sigilo telemático de pessoa não investigada, alegando que *“o direito fundamental ao sigilo das comunicações e de dados somente poderá ser relativizado nas hipóteses onde houver indícios razoáveis de autoria e participação em infração penal punida com pena de reclusão e, ainda, se a prova não puder ser obtida por outros meios disponíveis no ordenamento jurídico. Ou seja, é evidente que tal medida extrema exige, ao menos, um mínimo indício de autoria do crime, ou seja, que tal pessoa esteja sendo formalmente investigada por tais fatos”*.

Aduz que *“não se vislumbra a ocorrência de nenhuma das hipóteses legais que poderia potencialmente abrir a possibilidade de eventual quebra de sigilo do impetrante. Isso porque, a Comissão Parlamentar de Inquérito decretou, de forma*

*completamente ilegal e inconstitucional, a quebra de sigilo de dados telemáticos do impetrante que sequer poderia (pelas razões acima relatadas) ter figurado como testemunha, tampouco como investigado”.*

Intimado, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito presta informação de que *“as fake news proferidas pelo impetrante na live do dia 21 de outubro tinham o claro propósito de sabotar a campanha de vacinação coordenada pela Secretaria Extraordinária de Enfrentamento a Covid-19 do Ministério da Saúde em articulação com Estados, Municípios e organismos internacionais, o que configura em tese crime de responsabilidade tipificado nos incs. IV e V do art. 853 da Constituição da República e do art. 4º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950”.*

Assenta, ainda, que *“a gravidade da conduta é exponencializada pelo fato de que o Presidente da República, a par da representação legítima de eleitores que se identificam de maneira significativa e razoável com sua agenda política, tem um séquito de radicais que aderem cegamente às prescrições mais absurdas emanadas do Chefe do Poder Executivo (Mito), como se viu nos lamentáveis episódios de 7 de setembro passado tentados contra este Egrégio Supremo Tribunal Federal, em especial, contra Vossa Excelência”.*

Assevera que o presente mandado de segurança deve ser denegado de plano, *“uma vez que, como o próprio impetrante concedeu na exordial (edoc1, p. 4), o inquérito parlamentar impugnado foi encerrado em 26 de outubro de 2021, após a aprovação do respectivo relatório final, em que se subsumiu o requerimento ora impugnado, com inexoráveis elisão do objeto da impetração e de eventual direito líquido e certo, falta de interesse de agir do impetrante, e ilegitimidade passiva do impetrado” e que “com o esgotamento do inquérito parlamentar, com a conclusão do relatório final e seu encaminhamento nos termos do art. 6º-A da lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, a Comissão impetrada chegou a seu termo e não pode mais atuar, nem mesmo se sujeitar a qualquer ordem mandamental, o que torna absolutamente inepta a petição inicial”.*

Aduz que *“a Comissão Parlamentar de Inquérito, em atenção ao princípio da harmonia entre os Poderes e ao princípio da proporcionalidade, não determinou a transferência de dados de sigilo bancário, fiscal, telemático ou de qualquer natureza relativamente ao impetrante, mas tão somente de conteúdos e*

*informações de redes sociais utilizadas pela Presidência da República, com financiamento público, para promoção pessoal, promoção institucional e, infelizmente, para disseminação de fake news em detrimento do interesse público e com violação de direitos de cidadania à informação, à saúde pública, entre outros”.*

*Ressalta que a “Comissão Parlamentar de Inquérito, diante da gravíssima fake news proferida e difundida pelo impetrante, que já até reconheceu o erro e se desculpou pelo fato, e já às vésperas da aprovação de seu relatório final, procedeu conforme o respectivo mandamento constitucional, determinando a transferência de dados das redes sociais utilizadas para a disseminação de Fakenews pela assessoria do Presidente da República diretamente ao Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República, bem como a suspensão de acesso aos respectivos perfis para fins de se evitar a destruição de provas” e que “esses dados integram para todos os fins o relatório final aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito e são imprescindíveis à consecução das medidas determinadas no documento”.*

*Sustenta, por fim, que a “atribuição de competências de admissibilidade, processamento e julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade ou a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados para julgamento desta autoridade por crimes comuns não exclui, mas reforça os poderes de investigação do Poder Legislativo em face do Chefe do Poder Executivo” e que a “abrangência temporal da transferência em tela coincide que o período de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito e se justifica porque têm estrita relação de pertinência com as investigações legislativas em questão”.*

*Em 19/11/2021, em análise do pedido liminar, deferi a medida para “suspender as determinações constantes na aprovação, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, do Requerimento 1.587/2021.”*

*Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República opinou pela prejudicialidade do *mandamus*, em parecer com a seguinte ementa:*

*“Mandado de segurança. Perda de objeto.*

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “entende que prejudicadas as ações de mandado de segurança e de*

habeas corpus, sempre que — impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito — vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final. Precedentes" [MS 23.852 — Questão de ordem].

Parecer pela perda superveniente de objeto."

É o relatório. Decido.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei 12.016/2009, o mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Cabível, portanto, o Mandado de Segurança nas hipóteses em que estiverem presentes indícios razoáveis de possível lesão a direito líquido e certo; bem como, necessária a concessão da medida liminar quando houver potencialidade da lesão se tornar efetiva, caso não sejam suspensos os efeitos do ato impugnado (CAIO TÁCITO, Poder de polícia e seus limites. RDA 61/220; OTHON J. SIDOU, *Habeas data, mandado de injunção, habeas corpus, Mandado de Segurança e ação popular*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 42; HELY LOPES MEIRELLES. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 3; CASTRO NUNES. *Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público*. 7. ed. Atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 73).

Na hipótese dos autos, a impetrante insurge-se contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito que aprovou o Requerimento 1.587/2021, "*pelo qual se determinou, de maneira absolutamente ilegal e arbitrária, a transferência do sigilo de seus dados telemáticos ao Procurador-Geral da República e ao Supremo Tribunal Federal, de abril de 2020 até o presente momento, a suspensão de contas em redes sociais, dentre outras*



*medidas”.*

Conforme já afirmado quando da apreciação da medida liminar, o ordenamento constitucional brasileiro consagrou, dentro das funções fiscalizatórias do Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito, seguindo uma tradição inglesa que remonta ao século XIV, quando, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-1377), permitiu-se ao parlamento a possibilidade de controle da gestão da coisa pública realizada pelo soberano.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, sejam da Câmara dos Deputados, sejam do Senado Federal ou do próprio Congresso Nacional devem absoluto respeito a separação de poderes, ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos.

Em havendo respeito ao seu campo constitucional de atuação, como sempre defendi em campo acadêmico, as Comissões Parlamentares de Inquérito deverão observar os limites de seu poder investigatório, que equivalem aos poderes instrutórios do magistrado no processo penal, nos mesmos termos proclamados pela Lei Fundamental alemã, que em seu art. 44, item 2, ao se referir às comissões de inquérito, estabelece que "*as disposições relativas ao processo penal terão aplicação por analogia à apuração de provas*" (*Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021, capítulo 10, item: 2.5).

Nesses termos, os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito compreendem, entre outros, a possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico, telemático e de dados em geral, pois como consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, "*não há como negar sua natureza probatória e, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, §3º, da Constituição, faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito*" (MS 23.466, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Plenário, DJ de 22/06/1999), podendo, portanto, "*a CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos de pessoa que esteja sendo investigada*" (MS 23.556, Rel. Min. OCTÁVIO

GALLOTTI, Plenário, DJ de 14/9/2000).

As Comissões Parlamentares de Inquérito, em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas.

Entretanto, mesmo reconhecendo às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes instrutórios legitimadores de atos de natureza constritiva, as medidas outorgadas distanciaram-se do seu caráter instrumental, pois o ato coator acabou por extrapolar os limites constitucionais investigatórios de que dotada a CPI ao aprovar requerimento de quebra e transmissão de sigilo telemático do impetrante, entre outras determinações, sem que tenha apresentado fundamentação a demonstrar sua própria efetividade em relação ao fim almejado pela Comissão Parlamentar, que já havia encerrado sua investigação, inclusive com a elaboração do relatório final.

Como ressaltado pelo próprio Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, o Requerimento foi aprovado no mesmo dia do encerramento da CPI, 26/10/2021, com o objetivo de determinar a *“transferência dos sigilos telemáticos do Presidente da República ao Procurador-Geral da República e ao Supremo Tribunal Federal, desde abril de 2020, especificamente quanto a dados de conteúdo, conexões e gestão de perfis mantidos pelo Chefe do Poder Executivo nas plataformas YouTube, Facebook, Instagram e Twitter, com suspensão de acesso às respectivas contas ‘até ulterior deliberação’”*, entre outras providências a serem direcionadas à Procuradoria Geral da República e ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL por representação da

Advocacia do Senado Federal.

Evidencia-se desse quadro que, finalizada a CPI com aprovação do Relatório final, não há que se cogitar em aproveitamento pela própria Comissão Parlamentar de Inquérito das medidas constritivas mencionadas.

Ora, assentada a premissa de que os poderes instrutórios legitimadores das medidas cautelares tem direto nexo de instrumentalidade com o escopo da CPI, não se mostra razoável a adoção de medida que não comporta aproveitamento no procedimento pelo simples fato de seu encerramento simultâneo. Não se vê, portanto, utilidade na obtenção pela Comissão Parlamentar das informações e dos dados requisitados para fins de investigação ou instrução probatória já encerrada e que sequer poderão ser acessadas pelos seus membros.

Ressalte-se, ainda, que se for de interesse da Procuradoria Geral da República a obtenção desses dados, há via processual adequada para que obtenha as mesmas informações.

Por fim, embora a criação das Comissões com objetivo específico não impeça a apuração de fatos conexos ao principal, ou ainda, de outros fatos, inicialmente desconhecidos, que surgiram durante a investigação, é necessário, para isso, que haja um aditamento do objeto inicial da CPI o que não restou caracterizado no presente caso (*Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021, capítulo 10, item: 2.5.1)

Entendo, portanto, que a situação narrada nos autos fez surgir direito inquestionável, como necessário para a procedência do pedido (MS 21.865, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ de 1º/12/2006), sendo, portanto, cabível a concessão da ordem, pois, em lição do saudoso Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, o mandado de segurança é instrumento adequado à proteção do direito, desde que presentes os seus pressupostos, notadamente o direito líquido e certo, que ocorre quando a regra jurídica incidente sobre fatos incontestáveis configurar um direito da parte (STJ, 4ª Turma, ROMS 10.208, DJ de 12/4/1999).

Diante do exposto, nos termos do art. 205, RISTF, JULGO

**MS 38289 / DF**

PROCEDENTE o presente mandado de segurança para, ratificando a liminar deferida, **SUSPENDER DEFINITIVAMENTE AS DETERMINAÇÕES CONSTANTES NA APROVAÇÃO, PELA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, DO REQUERIMENTO 1.587/2021.**

Publique-se.

Brasília, 16 de fevereiro de 2022.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*