



SENADO FEDERAL
Advocacia

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO DIAS TOFFOLI,

(Ref.: Ação Cautelar nº 4.430 e do respectivo Inquérito nº 4513)

A **MESA DO SENADO FEDERAL**, representada pela Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), *ex vi* dos arts. 31 e 230¹ do Regulamento Administrativo do Senado Federal, instituído pela Resolução do Senado Federal nº 58 de 10 de novembro de 1972, com redação consolidada pela Resolução nº 13 de 25 de junho de 2018, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437 de 30 de junho de 1992 e em face de v. decisão monocrática prolatada em detrimento de garantias do Congresso Nacional e de seus Membros pelo Exmo. Ministro do STF, Roberto Barroso, para fins de instrução do Inquérito nº 4513, na Ação Cautelar nº 4.430, vem respeitosamente a V. Exa., impetrar requerimento de

SUSPENSÃO DE LIMINAR.

¹ Art. 230. À Advocacia do Senado Federal, órgão de assessoramento superior do Senado Federal, compete prestar consultoria e assessoramento jurídicos à Mesa, à Comissão Diretora, à Procuradoria Parlamentar, à Corregedoria Parlamentar, à Secretaria-Geral da Mesa; à Diretoria-Geral e demais órgãos da estrutura administrativa da Casa; opinar sobre minutas de atos e contratos administrativos a serem firmados pelo Senado Federal ou suas unidades; aprovar minutas-padrão; propor à Comissão Diretora a criação, alteração ou revogação de enunciados normativos; atuar em juízo na defesa das prerrogativas do Senado Federal e do Congresso Nacional, neste caso mediante autorização específica, asseguradas as garantias profissionais conferidas aos advogados públicos pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e legislação correlata aplicável ao serviço público federal; elaborar as peças processuais e informações a serem encaminhadas à Advocacia-Geral da União, ou, nos casos previstos em lei, diretamente ao Judiciário, com os elementos técnicos de fato e de direito necessários à defesa judicial e extrajudicial dos interesses da União e do Senado Federal.



SENADO FEDERAL
Advocacia

1. A LIMINAR IMPUGNADA

Em 19 de setembro de 2019, agentes da Polícia Federal cumpriram mandado de busca e apreensão, inclusive no imóvel funcional, no Gabinete do Senador da República **FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO** e no Gabinete da Liderança do Governo no Senado Federal, titularizada pelo Parlamentar.

A diligência foi deferida 9 de setembro de 2019 na Ação Cautelar nº 4.430 para fins de instrução do Inquérito nº 4513, ambos em segredo de justiça, em v. decisão monocrática do Ministro do STF, Roberto Barroso (anexa), com fulcro no art. 243 do Código de Processo Penal (CPP), (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941).

A autoridade policial representou em 13 de agosto deste ano pela realização de busca e apreensão nos gabinetes em que oficia parlamentar no Congresso Nacional. O objetivo da providência seria coletar provas para investigação da possível prática de delitos de corrupção passiva (CP, art. 317), corrupção ativa (CP, art. 333), lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998, art. 1º), além de falsidade ideológica eleitoral (CE, art. 350).

Aduziu-se a existência de diversos indícios que “indicariam o recebimento, ao menos **entre 2012 e 2014**, de vantagens indevidas pelos investigados, pagas por empreiteiras, em razão das funções públicas por eles exercidas” (grifou-se).

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República (PGR) posicionou-se **contrariamente** à realização de busca e apreensão nos gabinetes do



SENADO FEDERAL
Advocacia

Senador **FERNANDO BEZERRA** por não haver “(...) indícios de que ele registrasse os atos praticados, pois, ao contrário, adotou todas as medidas para manter-se longe deles, de modo que a medida invasiva terá pouca utilidade prática”.

Mesmo assim, o Exmo. Relator deferiu em parte a representação da autoridade policial nos seguintes termos:

(...) O quadro probatório apontado caracteriza causa provável legitimadora da realização de busca e apreensão nos endereços dos investigados. Assim, nos termos do artigo 243 do CPP, **defiro parcialmente a medida cautelar, determinando a expedição de mandados de busca e apreensão, a serem cumpridos durante o dia nos endereços constantes às fls. 163-167, das pessoas físicas e jurídicas especificadas às fls. 154-158, com exceção de João Marques Siqueira, Josenildo Leite Soares, José Álvaro da Costa e Elias Chraim.**

96. No caso concreto, a medida é autorizada para apreender coisas obtidas por meios criminosos (CPP, art. 240, § 1º, alínea b), descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu (alínea e) ou colher qualquer elemento de convicção (alínea h). Nesse contexto, está autorizada, em primeiro lugar, a apreensão de elementos de prova como papéis, telefones, computadores e outros que, a juízo ponderado da autoridade policial, puderem ser utilizados na comprovação da materialidade e autoria delitivas. Também está autorizada a apreensão de numerário em espécie em montante superior a R\$ 20 mil, que pode ser útil tanto para a comprovação dos delitos como para o decreto de perdimento ou a reparação dos danos em casos de eventual condenação.



SENADO FEDERAL
Advocacia

97. **Consignem-se nos mandados os nomes das pessoas físicas jurídicas e os respectivos endereços, conforme especificação da Polícia Federal. No cumprimento da medida, poderão as autoridades acessar dados, arquivos eletrônicos e mensagens eletrônicas armazenadas em eventuais computadores ou em dispositivos eletrônicos de qualquer natureza, inclusive smartphones, que forem encontrados, com a impressão do que for encontrado e, se for necessário, a apreensão de dispositivos de bancos de dados, disquetes, CDs, DVDs ou discos rígidos. Autorizo desde logo o acesso pelas autoridades policiais do conteúdo dos computadores e dispositivos no local das buscas e de arquivos eletrônicos apreendidos, mesmo relativo a comunicações eventualmente registradas.** Autorizo também o arrombamento de cofres caso não sejam voluntariamente abertos. Consignem-se estas autorizações específicas nos mandados.

98. **Em relação aos mandados a serem cumpridos nos endereços de pessoas jurídicas, autorizo a realização de buscas e apreensões em qualquer andar ou sala nas quais a prova se localize.** As diligências deverão ser efetuadas simultaneamente e se necessário com o auxílio de autoridades policiais de outros Estados, peritos ou ainda de outros agentes públicos. Deve a autoridade policial responsável adotar postura parcimoniosa na sua execução, evitando a colheita de material desnecessário ou que não possa ser examinado em tempo razoável. Deverá ser encaminhado a este Juízo, o mais cedo possível, relato e resultado das diligências. (...)

Além disso, repito que **a autoridade policial deverá observar todas as especificações apontadas na decisão, especialmente** quanto à participação de representantes das respectivas Mesas Diretoras ou funcionários indicados pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara



SENADO FEDERAL
Advocacia

dos Deputados e quanto à fundamentação no auto de busca e apreensão da razão de cada objeto ou documento apreendido, demonstrando a pertinência com a investigação em curso (grifos nossos) (pp. 28-30).

2. O DIREITO

2.1. – CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR

A decisão liminar proferida em juízo cautelar e perfunctório, suscitado por autoridade policial contra o entendimento da Procuradora-Geral da República, decretou ordem de busca e apreensão genérica contra a sede, bens e interesses do Congresso Nacional, como demonstra o seguinte excerto:

(...) 98. Em relação aos mandados a serem cumpridos nos endereços de pessoas jurídicas, autorizo a realização de buscas e apreensões em qualquer andar ou sala nas quais a prova se localize. As diligências deverão ser efetuadas simultaneamente e se necessário com o auxílio de autoridades policiais de outros Estados, peritos ou ainda de outros agentes públicos. (...)

99. Autorizo a autoridade policial a devolver documentos, objetos e equipamentos de informática se, após seu exame, constatar que não interessam à investigação ou que não haja mais necessidade de manutenção da apreensão, em decorrência do término dos exames. Igualmente, fica autorizada a promover, havendo requerimento, cópias



SENADO FEDERAL
Advocacia

dos documentos ou dos arquivos eletrônicos e a entregá-las aos investigados, as custas deles. (...) (p. 29 – grifos nossos).

Na decisão impugnada, especialmente no que viola o Gabinete da Liderança do Governo no Senado Federal, não se considerou que o Congresso Nacional é guardião de informações sensíveis à segurança nacional e que colocam em risco o funcionamento da República.

Tais medidas, extremamente amplas e invasivas, foram decretadas para investigar fatos já antigos, de período em que o Parlamentar sequer exercia Senado da República.

Como muito bem registrou, em nota à imprensa, o Presidente do Senado Federal, Senador David Alcolumbre:

(...) A drástica interferência foi adotada em momento político em que o Congresso Nacional discute a aprovação de importantes reformas e projetos para o desenvolvimento do país. Mostra-se, desse modo, desarrazoada e desnecessária, em especial pela ausência de contemporaneidade, pois os fatos investigados ocorreram entre 2012 e 2014".³

Não por outra razão, o Regimento Interno da Casa contempla de maneira expressa certas salvaguardas para impedir a exposição de informações sigilosas. Confira-se o teor dos artigos 20 e 198 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/19/alcolumbre-ve-drastica-interferencia-em-operacao-que-fez-busca-e-apreensoes-no-congresso.ghtml>, acessado em 21 set. 019.



SENADO FEDERAL
Advocacia

(...) Art. 20. Não será lícito ler da tribuna ou incluir em discurso, aparte, declaração de voto ou em qualquer outra manifestação pública, documento de natureza sigilosa. (...)

Art. 198. Somente em sessão secreta poderá ser dado a conhecer, ao Plenário, documento de natureza sigilosa.

Todavia, no presente caso, não houve qualquer zelo com a captura de informações sensíveis que circulam em uma das relevantes lideranças do Senado da República.

A situação é gravíssima, pois o simples conhecimento desses elementos afeta interesses nacionais e pode comprometer diretrizes estratégicas em momento crítico e decisivo à economia do País.

A medida drástica atingiu o parlamentar que, no momento, atua, como titular ou suplente, em diversos colegiados do Senado Federal, como a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Assuntos Sociais, o que dá uma dimensão do volume de assuntos estratégicos e sensíveis que permeiam a sua atuação legislativa.

Ademais, a liminar provocou grave perturbação da ordem pública, inclusive no interior do Poder Legislativo da União, no momento em que os Parlamentares analisam propostas cruciais ao desenvolvimento do País, como a Reforma da Previdência.

Com o devido respeito, a decisão liminar impugnada foi intempestiva e desproporcional, além de não observar balizas legais e ponderar os potenciais efeitos extrajurídicos.

O art. 4º da Lei nº 8.437/92 dispõe que



SENADO FEDERAL

Advocacia

Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

A medida de busca e apreensão impugnada foi adotada em juízo de cognição sumária e provisória, reveste-se de natureza cautelar e se classifica como liminar deferida contra *branch* legislativo do Poder Público Federal.

A propósito de instruir a investigação dos acusados, ela foi adotada por meio de representação policial eivada de flagrante ilegitimidade, por contrariar o prudente posicionamento da Procuradoria-Geral da República, subvertendo a ordem jurídica e o devido processo constitucional definido para o processamento dos membros do Congresso Nacional.

A medida em tela foi proposta pelo Departamento da Polícia Federal, contra um agente político, o que também atrai a incidência do art. art. 4º da Lei nº 8.437/92.

O pedido de suspensão de liminar não é matéria estranha ao Processo Penal, como se verifica do Pedido de Suspensão de Liminar nº 992, apresentado pelo Município de Araçatuba/SP, contra decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que determinou o afastamento cautelar do Prefeito, por ter infringido o disposto no art. 1º, inc. XVI, do Decreto-Lei 201/67 c/c o art. 70 do Código Penal.



SENADO FEDERAL
Advocacia

O Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski considerou presentes os pressupostos necessários à suspensão da medida, pela ameaça de grave lesão à ordem pública.

Lembrou ainda o Ministro o precedente da Suspensão Liminar 27/MA:

Em caso similar, por ocasião do julgamento da SL 27/MA, esta Corte recordou que as normas limitadoras de direito devem ser interpretadas restritivamente, razão pela qual há de se ter enorme cautela na tomada de decisão desse teor – o afastamento de detentores de mandato eletivo –, sendo imprescindível a demonstração inequívoca da necessidade da medida.

Apesar de a norma do art. 4º da Lei nº 8.437/92 apenas fazer referência à pessoa jurídica de direito público, a jurisprudência do STF se consolidou no sentido de admitir a legitimidade ativa de outros interessados, especialmente do Poder Legislativo, para preservar suas prerrogativas:

(...) 1. O agravo objeto do § 3º do art. 4º da Lei 8.437/92, redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória 2.180-35/2001, visa a impugnar o "despacho que conceder ou negar a suspensão" prevista no caput do art. 4º da mesma lei. No caso, as liminares impugnadas foram deferidas por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins em ação cautelar incidental e não em sede de suspensão de liminar.

2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de se reconhecer a legitimidade da Assembleia Legislativa para requerer suspensão quando a decisão impugnada constitua óbice ao exercício de seus poderes ou prerrogativas** (SS 300-



SENADO FEDERAL
Advocacia

AgR/DF, rel. Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 30.4.1992; SS 936-AgR/PR, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 23.02.1996 e SS 954/PR, rel. Ministro Celso de Mello, DJ 05.12.1995). Preliminares rejeitadas. 3. A sustação da tramitação de ato legislativo referente à escolha de Conselheiro para o Tribunal de Contas estadual, no âmbito da Assembléia Legislativa, e, portanto, no exercício regular de suas atribuições, acaba por interferir no legítimo funcionamento daquela casa legislativa, sendo ainda certo que a tramitação da citada matéria decorreu de reexame em virtude de possível ofensa ao contido nos arts. 73 e 75 da Constituição Federal, o que configura lesão à ordem pública em sua acepção jurídico-constitucional. (...)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 112**. Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 24 nov. 2006, p. 63, Ement. v. 02257-01, p. 00011, LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 305-314).

Outrossim, a presente via também é adequada para suspender a execução de ordem monocrática exarada por Ministro do Supremo Tribunal Federal, ainda que de forma excepcional, como no caso dos autos.

Aliás, recentemente, nos autos da SL 1178, foi deferido o pedido de suspensão dos efeitos de decisão de Ministro exarada nos autos da Reclamação nº 32035.

A presente medida se mostra a mais ortodoxa, pois não teria equivalentes nos meios de impugnação, sem mencionar às diversas incertezas que pairam sobre o cabimento das demais.

Portanto, restam demonstrados o cabimento do presente pedido de suspensão de liminar e a legitimidade da Mesa do Senado Federal, por meio de seu



SENADO FEDERAL
Advocacia

Presidente, que tem o dever de zelar pela observância das prerrogativas parlamentares (art. 48, II do Regimento Interno do Senado Federal), haja vista que a liminar combatida tem aptidão para perturbar gravemente o funcionamento da Casa.

Ademais, a natureza da suspensão de liminar demonstra a sua adequação como legítimo instrumento para que o Presidente do Tribunal competente possa preservar a harmonia e separação dos poderes da república.

Por outro lado, a presente via também se mostra adequada para que o Supremo Tribunal Federal afaste a grave lesão à ordem pública e administrativa decorrente da decisão impugnada, especialmente diante da jurisprudência do STF de ser incabível reclamação, mandado de segurança ou *habeas corpus* contra decisão de Ministro, principalmente porque o respectivo agravo regimental não é dotado de efeito suspensivo, daí porque se mostra necessário o ajuizamento da presente suspensão de liminar.

Também há risco de efeito multiplicador, considerando que novos pedidos poderão ser feitos pela Polícia Federal em outros processos e eventualmente poderão ser deferidos monocraticamente por Ministros em a concordância do titular da ação penal, justificando o acolhimento da presente Suspensão como instrumento adequado para que Vossa Excelência reestabeleça a harmonia entre os poderes e afaste a grave lesão à ordem pública, democrática e jurídica, especialmente porque poderá submeter o feito à imediata apreciação do Plenário.

Com isto, confia-se no guardião da Constituição Federal no sentido de atentar para as peculiaridades do presente caso, reconheça a ilegalidade e inconstitucionalidade de decisão impugnada e determine a imediata devolução do material apreendido.



SENADO FEDERAL
Advocacia

**2.2. INTERESSE E LEGITIMIDADE ATIVA DA MESA DO SENADO E
REGULARIDADE DE SUA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL**

Como visto, o caso versa sobre representação formulada pelo Departamento de Polícia Federal com pretensão de busca e apreensão inclusive em endereços funcionais dos Parlamentares investigados no Inquérito 4.513.

As diligências, porém, especialmente no que inclui a sede, equipamentos e registros do Senado Federal, que não é parte da investigação, extrapolaram a esfera de interesse dos requeridos e violaram garantias constitucionais do Congresso Nacional indispensáveis ao livre exercício da função legislativa.

Inicialmente, a Mesa do Senado Federal é parte legítima à defesa de prerrogativas próprias e irrenunciáveis do Parlamento e de seus Membros. Na espécie, o interesse do órgão dirigente da Câmara Alta é estritamente institucional.

Foi nessa linha de atuação que a Mesa do Senado Federal interveio na Reclamação nº 23.585 como *amicus curiae* e sustentou a inconstitucionalidade de atentados perpetrados na ocasião por instâncias ordinárias da Polícia Federal e do Poder Judiciário.

A imunidade parlamentar não é uma garantia voltada aos interesses individuais dos titulares de mandatos eletivos, mas inerente ao livre e pleno funcionamento e à independência do Parlamento.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Enquanto órgão de representação de fundamental aspecto da soberania da República, cabe à Mesa do Senado não apenas afirmar retoricamente as garantias institucionais de seus integrantes, mas adotar medidas concretas e efetivas para assegurar em absoluta plenitude o exercício do Mandato de cada um dos Senadores.

A proteção do regime constitucional do Mandato Parlamentar, que se estrutura em boa medida a partir das inviolabilidades formais e materiais contidas no artigo 53 da Carta Magna, é consectário da Separação de Poderes, que por sua vez, integra o núcleo essencial de tutela dos direitos e garantias fundamentais.

Logo, proteger a Imunidade Parlamentar especialmente em situações de crise é resguardar não apenas a própria autonomia institucional desta Casa Legislativa, mas a higidez do Estado Democrático de Direito e das liberdades públicas.

Portanto, por meio desta impetração a Mesa do Senado Federal cumpre sua competência constitucional e regimental de obstinadamente “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores” (art. 48, inc. II, do Regimento Interno do Senado Federal, aprovado pela Resolução nº 93, de 1970 – redação atualizada).

A garantia institucional visa, em primeiro lugar, assegurar a permanência da instituição, embargando-lhe a eventual supressão ou mutilação e preservando invariavelmente o mínimo de substantividade ou essencialidade, a saber, aquele cerne que não deve ser atingido nem



SENADO FEDERAL
Advocacia

violado, porquanto se tal acontecesse, implicaria já o perecimento do ente protegido.⁴

Diante disso, resta patente a legitimidade da Mesa do Senado Federal para impugnar a decisão que violou suas prerrogativas a propósito de se operar investigação pontual contra certos agentes.

Trata-se, na verdade, de controvérsia de fundo objetivo, que transcende os interesses individuais dos requeridos e dos fatos objeto da investigação em tela, o que impõe a imediata intervenção da Mesa do Senado Federal.

Veja-se que a Mesa do Senado é parte legítima para impugnar a decisão resistida até mesmo por meio de jurisdição concentrada (CRFB/88, art. 103, II). Quem pode o mais, pode o menos, de modo que se atenderam na espécie os pressupostos processuais e as condições da ação.

O art. 49, parágrafo único, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei. 8.906 de 4 de julho de 1994.) legitima os Presidentes dos Conselhos e das Subseções a “intervir, inclusive como assistentes, nos inquéritos e processos em que sejam indiciados, acusados ou ofendidos os inscritos na OAB”.

Mutatis, mutandis, ante os imperativos da ampla defesa e da máxima efetividade do processo, a Mesa do Senado Federal tem legitimidade para intervir como assistente de defesa na Ação Cautelar Ação Cautelar nº 4.430 para, pontualmente, zelar pela observância das prerrogativas parlamentares vergastadas no feito. *Ubi eadem ratio, eadem dispositivo*.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 542.



SENADO FEDERAL Advocacia

Evidentemente, no caso em tela, exsurge a legitimidade processual do Senado – sua capacidade judiciária como ente despersonalizado em defender suas prerrogativas constitucionais por meio da Advocacia do Senado, nos termos dos já citados arts. 31 e 230 do Regimento Administrativo do Senado Federal (com força de lei).

O saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal, Victor Nunes Leal, já nos anos 60 do século passado depreendeu da lógica da Separação de Poderes, eixo central da Constituição da República, instrumentos processuais idôneos à garantia das prerrogativas parlamentares:

Não resta dúvida de que a câmara de vereadores é apenas um órgão do município, incumbindo-lhe da função deliberativa da esfera local. Sendo, entretanto, um órgão independente do prefeito no nosso regime de divisão de poderes (que projeta suas consequências na própria esfera municipal), sua competência privativa envolve, necessariamente, direitos que não pertencem individualmente aos vereadores, mas a toda corporação de que fazem parte. Se o prefeito, por exemplo, viola esses direitos, não se pode conceber que não haja no ordenamento jurídico positivo do País um processo pelo qual a câmara de vereadores possa reivindicar suas prerrogativas⁵.

A indeclinabilidade da defesa de órgãos de soberania despersonalizados assentou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como amostra acórdão da lavra de V. Exa. assim ementado:

⁵ LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960., pp. 424-439.



SENADO FEDERAL Advocacia

(...) não configura ofensa ao preceito constitucional da unicidade de representação a existência de órgão de assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, quando o objetivo do órgão for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder (...)⁶

Desse modo, são inequívocos o interesse e a legitimidade da Mesa do Senado Federal para ajuizar esse pedido de suspensão de liminar em defesa das prerrogativas do Congresso Nacional e, por consequência, o regime das liberdades públicas fundado na Constituição da República, bem como afastar a grave lesão à ordem pública e democrática, sendo inquestionável sua representação judicial por meio da Advocacia do Senado Federal (art. 52, XIII, da CF).

2.3. FRANCA EXCEPCIONALIDADE, LIBERDADES PÚBLICAS E IMUNIDADE PARLAMENTAR

Por força dos princípios da Separação e da Harmonia dos Poderes, apenas em situações excepcionais, no limite do que Carl Schmitt designou Estado de Exceção, é que se poderiam admitir intervenções de um Poder da República no funcionamento e na estrutura organizacional de outro.

Na jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal processou-se esse raríssimo tipo de caso-limite no julgamento do Referendo na Ação Cautelar nº 4070⁷, sob relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki.

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5024**. Rel. Min. Roberto Barroso. Jul. 20 set. 2018, Tribunal Pleno. DJe, 05 out. 2018, p. 4 do relatório.

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Ação Cautelar nº 4070**. Rel.: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, jul. 5 mai. 2016, DJe-225, 21 out. 2016



SENADO FEDERAL

Advocacia

O fundamento dessa decisão, que impôs medidas cautelares que afetaram a imunidade de sede, de organização e de funcionamento da Câmara dos Deputados, foi a “franca excepcionalidade” da situação, que ameaçava em tese o livre funcionamento da própria jurisdição.

Na ocasião, a unanimidade do Supremo Tribunal Federal constatou a disfuncionalidade dos sistemas internos de controle da Câmara dos Deputados, o que compôs o cenário de “franca excepcionalidade”.

Tem-se que, mesmo em casos-limite, em que não haja alternativa à efetivação da jurisdição penal, em situações de gravíssima crise institucional, qualquer medida judicial em detrimento do livre funcionamento parlamentar já é em si uma medida de exceção, que deve ser cirúrgica e estritamente proporcional ao abuso de prerrogativas e à disfuncionalidade que se pretende contrapor.

Na espécie, a Procuradoria-Geral da República, órgão dotado do mais alto grau de capacidade institucional para verificação do requisito, opinou pela **desnecessidade** da busca e apreensão na sede de Congresso Nacional, o que de plano afasta o quadro de “franca excepcionalidade” e denota a inequívoca desproporcionalidade técnica da medida.

Em uma ordem republicana, que se articula para preservar o tanto quanto possível o regime das liberdades públicas, a intervenção estatal é rigorosamente excepcional, e ainda mais quando atinge a matriz institucional dos direitos e garantias fundamentais, que é o Poder Legislativo, cuja plataformas estruturais de funcionamento por excelência são o Plenário e o Gabinete Parlamentar.

A busca e apreensão, até mesmo na dicção do órgão mais interessado na investigação – a Procuradoria-Geral da República – era desnecessária, porque a baixa



SENADO FEDERAL
Advocacia

probabilidade não justificaria a drástica gravosidade da diligência (desproporcionalidade em sentido estrito) contra a sede do Poder Legislativo.

Além disso, o procedimento de antemão não se revestia de utilidade, já que os resultados almejados poderiam ser alcançados por meios mais específicos e que ensejassem menos efeitos colaterais, por exemplo, a espetacularização da individualíssima persecução penal e sua extrapolação para atingir terceiros, inclusive o Congresso Nacional.

O cumprimento da medida paralisou as atividades parlamentares programadas para o período e notadamente ensejou a cobertura jornalística pela imprensa, maculando mais uma vez a imagem do Congresso Nacional perante a sociedade de forma absolutamente desnecessária, em momento em que a nova legislatura teve a maior produtividade legislativa dos últimos anos, com o sério debate de reformas importantes para o país (reforma da previdência, reforma tributária, pacto federativo), diante da agenda estabelecida pelo Presidente da Casa com a participação do colégio de líderes, sempre com o respeito à harmoniza e separação dos poderes.

Operou-se na espécie o mais notável caso de *fishing expedition*⁸⁹, atentados contra as liberdades públicas consagradas na cláusula do devido processo legal, os quais se consumam com a prolação de mandados de natureza penal genéricos, como

⁸ *Vide, e.g.*, H. Richard Uviller, Fisher Goes on the Quintessential Fishing Expedition and Hubbell is Off the Hook, 91 J. **CRIM. L. & CRIMINOLOGY** 311, 2001, p. 323.

⁹ Como explica Philipe Benoni Melo e Silva, *fishing expedition* é, em termos gerais, a pesca predatória por provas por parte dos órgãos de investigação, configurando apuração “especulativa indiscriminada, sem objetivo certo ou declarado, que “lança” suas redes com a esperança de “pescar” qualquer prova, para subsidiar uma futura acusação.”



SENADO FEDERAL
Advocacia

aqueles decretados contra a massa de moradores de comunidades durante a intervenção federal no Rio de Janeiro deflagrada em fevereiro de 2018¹⁰.

Na ocasião, o Rio de Janeiro estava formalmente em Estado de Exceção. No caso destes autos, a suspensão da ordem constitucional decorreu da decisão judicial monocrática em tela sob ambiente de absoluta normalidade institucional.

O objeto do presente mandado era buscar provas sobre supostos ilícitos ocorridos há mais de 5 (cinco) anos e que são relacionados ao período em que o atingido era Ministro de Estado, ocupando posto em outro Poder da República.

Porém, o mandado autorizou busca e apreensão no imóvel funcional e no Gabinete do Senador da República **FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO** e no Gabinete da Liderança do Governo no Senado Federal, titularizada pelo Parlamentar.

Não foram declinados os motivos que permitiriam supor que objetos de interesse para a investigação estariam **também** na sede e em imóvel funcional da esfera do Poder Legislativo. A justificativa para autorizar a incursão no local de desempenho do mandato revestiu-se de conteúdo extremamente genérico, se prestando a motivar qualquer outra investigação. Confira-se:

A busca está autorizada inclusive nos gabinetes dos referidos parlamentares, pois **não é de se afastar a possibilidade de que existam**

¹⁰ Exemplo de fishing expedition fora da jurisdição criminal é a violação massiva da privacidade de bilhões de pessoas no caso Wikileaks, em que Edward Snowden, ex-administrador de sistemas da CIA (Central de Inteligência Americana) e ex-contratado da NSA (Agência Americana de Segurança Nacional) publicou detalhes de vários programas que constituem o sistema de vigilância global pelo Governo dos Estados Unidos.



SENADO FEDERAL
Advocacia

nesses locais elementos necessários à investigação” (Parágrafo 71 - págs. 20-21, grifo nosso).

Ora, a busca e apreensão é técnica voltada a coleta de evidências de ilícitos passados para uso em um julgamento criminal. **Tal cautelar não pode ser uma tática para reunir toda sorte de informação sobre um alvo político, visando algum uso futuro contingente.**

O objetivo primário da busca é encontrar prova do crime apurado, e **não adquirir amplo conhecimento sobre a atividade política de um parlamentar**, do Líder do Governo, propiciando uma espécie de banco de dados de inteligência sobre a atividade política e parlamentar de certos membros do Legislativo.

A busca e apreensão ampla e genérica, propiciando a coleta de HDs, telefones celulares, documentos, correspondências e agenda de Senador da República e inclusive de pessoas naturais e órgãos públicos foro do escopo da investigação, tal como se deu no caso, representa alto risco de se desvirtuar em meio para buscar revelações sobre fatos políticos e que nada dizem respeito à investigação concreta (*fishing expedition*).

Note-se, por exemplo, que a Liderança do Governo no Senado Federal, órgão que supervisiona toda a agenda legislativa do Poder Executivo da União na Câmara Alta e no Congresso Nacional e detém informações estratégicas da Presidência da República, não é investigada no Inquérito nº 4513, mesmo assim foi atingida pela busca e apreensão.

Além da **falta de contemporaneidade para a medida drástica**, a ordem judicial autorizou apreensão ampla e irrestrita de papéis, documentos e



SENADO FEDERAL
Advocacia

objetos, sem especificações mínimas do que poderia ser recolhido. Surpreendentemente, o mandado consignou: *“Fica autorizada a realização de busca e apreensão em **qualquer andar ou sala** nas quais a prova se localize”*.

O inciso I, do art. 243, do Código de Processo Penal determina que o deferimento pelo juiz deve ser certo e determinado, indicando *o mais precisamente possível* o objeto, o motivo e os fins da medida.

Guilherme de Souza Nucci pondera que não cabe *“ordem judicial genérica, conferindo ao agente da autoridade liberdade de escolha e de opções a respeito dos locais a serem invadidos e vasculhados. Trata-se de abuso de autoridade de que assim concede a ordem e de quem a executa, indiscriminadamente”*¹¹

Registre-se, por oportuno, que, o Supremo Tribunal Federal já considerou ilegal uma busca e apreensão que foi “estendida” pelas autoridades policiais para outro escritório além do que o determinado, deslegitimando tentações das autoridades de pescar provas incriminatórias extras. No HC 106.566/SP, a Segunda Turma do STF entendeu ser obrigatório que o mandado judicial expresse o mais precisamente possível a lugar a ser executada a ordem e a obediência estrita ao determinado judicialmente.

Naquele caso, havia sido expedido um mandado de busca e apreensão pela 5ª Vara Federal Criminal de São Paulo, para o endereço profissional de um banqueiro, localizado no 28º andar de um edifício do Rio de Janeiro. Na sequência, as autoridades policiais realizaram buscas também no endereço do Banco

¹¹ NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal, 9ª edição, Revista dos Tribunais, p. 523.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Opportunity S.A, localizado no 3º andar do mesmo edifício, sem que houvesse, porém, mandado judicial para tal endereço.

Ressalte-se que o dever de proporcionalidade e de motivação idônea nas buscas e apreensões não é uma criação extravagante brasileira, mas sim uma garantia fundamental deferida aos cidadãos que vivem em países democráticos.

Confira-se o que preceitua, por exemplo, a quarta emenda à Constituição norte-americana.

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against **unreasonable searches and seizures**, shall not be violated, and no Warrants shall issue, **but upon probable cause**, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.^{12 13}

Como bem realçou o Ministro Marco Aurélio, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.454 (DJ 23.04.2004), “*os limites objetivo e subjetivo da busca e apreensão hão de estar no ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial*”.

Forçoso reconhecer que, na hipótese em tela, o mandado de busca não se revela idôneo, específico e proporcional, uma vez que não especifica adequadamente os locais na sede do Parlamento e em seus edifícios, bem como as pessoas, órgãos e

¹² <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendment/amendment-iv>. Acesso em 21 de setembro de 2019.

¹³ “O direito do povo de ser assegurados em sua pessoa, casas, documentos e bens contra buscas e apreensões irrazoáveis não pode ser violado e nenhum mandado pode ser expedido, mas apenas por fundado motivo, amparado em juramento ou certidão e com indicação específica do lugar que será objeto de busca, e as pessoas e coisas que serão apreendidas” (trad.: Edvaldo Fernandes da Silva).



SENADO FEDERAL
Advocacia

coisas que serão objeto da constrição, já que se autorizou “a realização de buscas e apreensões em **qualquer andar ou sala nas quais a prova se localize**”.

O mandado é de tal modo genérico que deixa ao alvedrio da própria autoridade policial a delimitação dos locais do Legislativo onde se poderiam buscar provas. Isso é um cheque em branco para obtenção de provas a qualquer preço.

Sobre o tema, Nestor Távora adverte que o

(...) O mandado não pode ser um cheque em branco. O trabalho do magistrado de estabelecer os limites da diligência não pode ser delegado à autoridade policial. Esta está vinculada aos limites estabelecidos pelo juiz, não só quanto aos objetos ou pessoas procuradas, como também aos locais susceptíveis de invasão”¹⁴

A dicção genérica da ordem judicial proferida, em certa medida, verbaliza um pressuposto de que o Parlamento seria um ambiente criminoso por excelência, razão pela qual seria legítimo realizar verdadeira varredura em gabinete de um importante líder do Congresso Nacional, **independentemente das salvaguardas necessárias à proteção da liberdade do exercício do mandato parlamentar.**

Conquanto a Mesa do Senado ainda discuta a possibilidade constitucional de aplicação de cautelares penais aos parlamentares no recurso apresentado nos autos da ADI 5526, a decretação de tais medidas com o condão de vergastarem o funcionamento e a estrutura organizacional por imperativo lógico e constitucional, por sua drasticidade e pela ruptura da ordem jurídica que lhe é inerente, deve se

¹⁴ TÁVORA, Nestor. **Curso de direito processual penal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, p. 475.



SENADO FEDERAL
Advocacia

submeter a procedimento estritamente vinculado (devido processo constitucional), com observância parâmetros e condições indeclináveis.

Em primeiro lugar, é preciso que haja inequívoco e bem fundado juízo de evidência acerca de situação assaz grave e excepcional, que ameace o livre funcionamento da jurisdição penal e, por decorrência, infirme a estabilidade da ordem constitucional.

Além disso, a medida cautelar adotada deve ser rigorosamente proporcional, de forma a não incorrer em excesso de intervenção e não condicionar o livre exercício do funcionamento parlamentar, a não ser na exata medida da necessidade.

Semelhante medida cautelar, por seu caráter de absoluta excepcionalidade, só deveria ser adotada pela maioria absoluta do Plenário da corte competente, analogicamente ao disposto no art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e em linha com o precedente da Ação Cautelar nº 4070.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ, o Supremo Tribunal Federal consignou que o controle recíproco entre os poderes constitui uma exigência da ordem político-jurídica essencial ao regime democrático. Na ocasião, escreveu o relator, Ministro Celso de Mello que

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a **impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado**, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional (grifos nossos).



SENADO FEDERAL Advocacia

Tais decisões, por possuírem o condão de impactar drasticamente no regular exercício do mandato popular, devem ser proferidas exclusivamente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, órgão dotado de pluralidade na composição e, portanto, com mais probabilidade de acerto e de equilíbrio quanto à necessidade de aferir o risco da medida para a autonomia do Parlamento e para a liberdade da atividade de representação política.

A colegialidade é fundamental em situações que demandam a construção de decisões complexas, nas quais o sentido do julgamento produz efeitos sistêmicos e impõe a consideração de múltiplos argumentos principiológicos de maneira ponderada e plural.

Ensinava o ilustre jurista Pontes de Miranda:

A ciência ensina-nos, hoje, que a assembleia não nos veio da reflexão; foi a reflexão que veio da assembleia. **Essa prioridade do exame múltiplo ao mesmo tempo, em relação ao exame de um só, se transforma em superioridade sempre que desejamos maior certeza.** A colegialidade para a decisão dos recursos obedece a esse pendor íntimo do homem quando se deseja guiar pela ‘razão’¹⁵.

A colegialidade representa uma garantia institucional fundamental contra externalidades e riscos para a separação de poderes, advindos de ordens judiciais gravosas contra um Poder da República, oriundas do crivo de um único julgador (decisão monocrática).

¹⁵ MIRANDA, Pontes de. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio-São Paulo: Forense, 1975. t. VII, p. 11.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Finalmente, a postulação ou o deferimento de medida cautelar desproporcional em detrimento das garantias constitucionais de outro Poder poderia implicar crime de responsabilidade do agente.

Tem-se, por um lado, que liminar questionada é genérica e, de outro, que houve excesso e desvio em seu cumprimento, tudo isso em gravíssimo prejuízo das prerrogativas do Congresso Nacional, e, assim, violação à ordem pública, democrática e jurídica.

O art. 243 do Código de Processo Penal (CPP), em que se baseou a liminar impugnada, refere-se estritamente a busca e apreensão domiciliar, e sua extrapolação para ferir a intimidade do Congresso Nacional é inadmissível.

Ademais, a ordem cautelar de busca e a apreensão deve especificar, motivadamente, exatamente que objetos serão objeto da diligência. Na liminar em questão a constrição alcançou pertences e a intimidade de terceiros, estranhos ao escopo da investigação.

2.4. A FALTA DE INDICAÇÃO E MOTIVAÇÃO ESPECÍFICAS DOS LOCAIS E MATERIAIS OBJETO DA BUSCA E APREENSÃO E DESVIOS DE EXECUÇÃO

Não há dúvida de que todo o sistema de proteção com que a Constituição da República a partir do inciso XI de seu art. 5º garante juridicamente a “casa” se estendem ao Gabinete Parlamentar.

Sobre o tema, entre muitos outros, o RHC 132.062:

(...) A inviolabilidade do domicílio, versada no inciso XI do artigo 5º da Lei Maior, alcança bens públicos de uso especial, como gabinetes, por



SENADO FEDERAL

Advocacia

serem o centro da vida privada laborativa dos seus integrantes. O artigo 150 do Código Penal, ao tipificar o crime de violação de domicílio, esclarece, no § 4º, inciso III, que o vocábulo “casa” compreende “compartimento não aberto ao público, onde”, ressalto, “alguém exerce profissão ou atividade”. O artigo 245 do Código de Processo Penal disciplina a forma por meio da qual a busca domiciliar deve ser executada, explicitando o artigo 246 que idêntica cautela engloba a busca “em compartimento não aberto ao público, onde alguém exercer profissão ou atividade (...)

Contudo, haja vista a garantia fundamental da Imunidade Parlamentar, o Gabinete dos Deputados e Senadores gozam de camadas de proteção jurídica além das que tutelam o domicílio.

Tem-se, com o devido respeito, que não se pode derivar do art. 243 do CPP, formatado especificamente para buscas e apreensões domiciliares, as medidas invasivas do recôndito de espaços de funcionamento parlamentar vazadas na controvertida liminar.

De outro lado, V. Exa. estipulou categoricamente que

(...) a autoridade policial de verá observar todas as especificações apontadas na decisão, especialmente quanto à participação de representantes das respectivas Mesas Diretoras ou funcionários indicados pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e quanto à fundamentação no auto de busca e apreensão da razão de cada objeto ou documento apreendido, demonstrando a pertinência com a investigação em curso (...) (pp. 29-30).



SENADO FEDERAL
Advocacia

Em que pese o acompanhamento da operação por servidores do Senado tenha sido franqueado, o que se viu ao final da busca e apreensão foi simplesmente a arrecadação de objetos sem qualquer declinação de pertinência com a investigação em curso, — e no caso de discos rígidos e telefones celulares, com grave prejuízo à atuação parlamentar —, mormente considerando que tais objetos sequer foram utilizados pelo gabinete do Senador antes de 2015, período anterior ao interesse da operação!

O que a autoridade policial se limitou a fazer foi relacionar os objetos, sem justificar sua apreensão, com a possível única exceção — com muita boa vontade, frise-se — do item 3 (de um total de oito somente no auto de nº 6!), no qual afirma tratar de acordo de colaboração de Carlos Lyra e Eduardo Leite, se é que tal anotação singela pode ser tida como fundamentação de pertinência com a investigação.

Está compreendido que a autoridade policial estava autorizada a acessar “conteúdo de computadores e dispositivos no local das buscas e de arquivos eletrônicos apreendidos...”, mas não quando não declinar “...fundamentação no auto de busca e apreensão da razão de cada objeto ou documento apreendido, demonstrando a pertinência com a investigação em curso”.

Importante pontuar a necessidade de aderência da autoridade Policial ao teor do mandado de busca e apreensão, de forma estrita, de modo que se mostra, por isto mesmo, relevante que a ordem judicial seja pormenorizada. Sobre o tema, vale a pena a referência ao entendimento do Ministro Marco Aurélio, no julgamento do MS nº 23.454 (DJ de 23.04.2004):



SENADO FEDERAL Advocacia

(...) Os limites objetivo e subjetivo da busca e apreensão hão de estar no ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial.

No entanto, entendemos que a ordem que autorizou a busca e apreensão, embora tenha exigido moderação da autoridade policial e fundamentação da apreensão de cada objeto, não estabeleceu limites rígidos. Ainda assim, como o devido respeito, os limites estabelecidos também não foram observados, como anteriormente registrado.

Ademais, os agentes da Polícia Federal realizaram as varreduras nos computadores localizados no gabinete do Senador Fernando Bezerra e no gabinete da Liderança com a utilização de dispositivo móvel (*pen drive*) com *software* não conhecido, mas que os agentes declararam ter capacidade de identificar arquivos a partir de elementos textuais pré-definidos. Contudo, não se sabe a real capacidade de tal *software*, nem dos elementos de busca utilizados, o que causa dúvida sobre o alcance da medida e dificulta sua real fiscalização pelos agentes públicos do Senado Federal que acompanharam as diligências, pois não podem afirmar, com segurança, se outros arquivos e informações de outros gabinetes e do Senado Federal foram eventualmente capturados, com a utilização da rede.

A drástica medida também macula a prerrogativa parlamentar do sigilo da fonte, assegurada pelo art. 53, § 6º, da Constituição Federal, mitigando sua finalidade de garantir ao cidadão a liberdade de apresentar denúncias contra agentes públicos, com informações e documentos, para que seus representantes eleitos possam, sem pressões ou interferências externas, cumprir sua atividade típica de fiscalização.



SENADO FEDERAL
Advocacia

2.5. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA EM INQUÉRITO CONTRA SENADOR

O exercício de Mandato assegura ao parlamentar um conjunto de prerrogativas e garantias constitucionais a que se convencionou chamar de Estatuto dos Congressistas. A preocupação constitucional em assegurar o livre exercício do Mandato outorgado pelo voto popular guarda estreita relação com o princípio democrático e com a preservação das liberdades públicas.

Nesse contexto, a previsão constitucional do foro por prerrogativa de função é garantia indispensável ao livre e pleno desempenho da atividade parlamentar, vinculada ao cargo ocupado e não à pessoa do parlamentar. Trata-se, portanto, de instituto jurídico de natureza *intuitu functionae* - e não *intuitu personae*, produzindo efeitos desde a expedição do diploma, nos termos do disposto no art. 53, § 1º, da Constituição Federal, que assim preceitua:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, o art. 102, inc. I, alínea b, assenta a competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal para processo e julgamento dos membros do Congresso Nacional nas infrações penais comuns¹⁶

¹⁶ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - **processar e julgar, originariamente:**



SENADO FEDERAL

Advocacia

Muito embora nenhum dos citados dispositivos constitucionais faça expressa referência ao momento da investigação criminal, a efetividade da garantia constitucional da prerrogativa de foro depende da supervisão judicial do Supremo Tribunal Federal durante toda a fase de investigação, de modo que o inquérito policial, no caso dos parlamentares, deve ser presidido pelo Procurador-Geral da República, e não por um Delegado de Polícia, incumbindo a este a execução (propriamente dita) das diligências determinadas pela autoridade ministerial ou judicial.¹⁷

Esse entendimento tem sido reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal desde o voto condutor do Ministro Gilmar Mendes em questão de ordem nos autos do Inq. 2.411/QO, no qual se reconheceu a nulidade de indiciamento de parlamentar por delegado de polícia, conforme a ementa:

Questão de Ordem em Inquérito. 1. Trata-se de questão de ordem suscitada pela defesa de Senador da República, em sede de inquérito originário promovido pelo Ministério Público Federal (MPF), para que o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) defina a legitimidade, ou não, da instauração do inquérito e do indiciamento realizado diretamente pela Polícia Federal (PF). 2. Apuração do envolvimento do parlamentar quanto à ocorrência das supostas práticas delituosas sob investigação na denominada "Operação Sanguessuga". 3. Antes da intimação para prestar depoimento sobre os fatos objeto deste inquérito, o Senador foi previamente indiciado por ato da autoridade policial encarregada do

(...)

b) **nas infrações penais comuns**, o Presidente da República, o Vice-Presidente, **os membros do Congresso Nacional**, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

¹⁶ Tal como ocorre com outros agentes públicos, dada a relevância do cargo ou função ocupados.

¹⁷ Tal como ocorre com outros agentes públicos, dada a relevância do cargo ou função ocupados.



SENADO FEDERAL

Advocacia

cumprimento da diligência. 4. Considerações doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema da instauração de inquéritos em geral e dos inquéritos originários de competência do STF: i) **a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que, nos inquéritos policiais em geral, não cabe a juiz ou a Tribunal investigar, de ofício, o titular de prerrogativa de foro;** ii) qualquer pessoa que, na condição exclusiva de cidadão, apresente "notitia criminis", diretamente a este Tribunal é parte manifestamente ilegítima para a formulação de pedido de recebimento de denúncia para a apuração de crimes de ação penal pública incondicionada. Precedentes: (...) ; iii) **diferenças entre a regra geral, o inquérito policial disciplinado no Código de Processo Penal e o inquérito originário de competência do STF regido pelo art. 102, I, b, da CF e pelo RI/STF.** A prerrogativa de foro é uma garantia voltada não exatamente para os interesses dos titulares de cargos relevantes, mas, sobretudo, para a própria regularidade das instituições. Se a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, b), **não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF. A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro-Relator do STF. 5. A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF).** No exercício de competência penal originária do STF (CF, art. 102, I, "b" c/c Lei nº 8.038/1990, art. 2º e RI/STF, arts. 230 a 234), **a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios**



SENADO FEDERAL
Advocacia

até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis. 6. Questão de ordem resolvida no sentido de anular o ato formal de indiciamento promovido pela autoridade policial em face do parlamentar investigado.

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Questão de Ordem no Inquérito nº 2411.** Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, jul. 10 out. 2007, DJe-074 25-abr. 2008, Ement v. 02316-01, p. 103, RTJ, v. 204-02, p. 632).

Ressalte-se que a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da QO da AP 937 não altera a questão de fundo discutida nestes autos, porquanto o Inquérito n. 4513 encontra-se sob a supervisão do Ministro Roberto Barroso, que deferiu a medida cautelar nos autos da Ação Cautelar n. 4.430, STF.

O foro por prerrogativa de função é garantia assegurada aos congressistas do início da investigação até o trânsito em julgado da decisão judicial, para que tanto a fase investigatória quanto a fase processual estejam sob a supervisão do Ministro competente. Disso resultam outras duas consequências, de ordem constitucional: a atribuição da Polícia Federal no inquérito supervisionado pelo Ministro do STF é distinta da atribuição de investigação dos inquéritos policiais em geral; **a iniciativa da investigação e de todas as diligências investigatórias, em especial as medidas cautelares de natureza penal, em relação aos Senadores e Deputados Federais é atribuição exclusiva do Procurador-Geral da República, titular da ação penal pública incondicionada.**



SENADO FEDERAL
Advocacia

Impõe-se o aprofundamento da reflexão acerca das distinções entre os inquéritos policiais em geral e os inquéritos supervisionados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal em face de autoridades com prerrogativa de foro.

Como regra, os inquéritos policiais constituem procedimento de natureza preparatória destinado a colher provas de autoria e materialidade da prática de infração penal. São presididos por delegado da Polícia Civil ou da Polícia Federal, que conduzem os atos de investigação para fornecer subsídios ao órgão acusatório para a propositura de ação penal. O inquérito policial rege-se pelo princípio da oficiosidade, do que resulta que a autoridade policial, tomando conhecimento de fato que possa configurar crime de ação penal pública incondicionada, deve iniciar de ofício as investigações. Em atenção ao modelo acusatório, o juiz, na fase pré-processual, permanece alheio aos fatos e às provas, à exceção das medidas cautelares reservadas à jurisdição, hipótese em que atua como Juiz de garantias, ou seja, atua para preservar direitos e garantias fundamentais do acusado.

Em se tratando de autoridade com prerrogativa de foro, a autoridade policial, por expressa previsão constitucional, não tem atribuição para agir de ofício e conduzir a investigação. Seus atos não são dotados de autoexecutoriedade, como ocorre nos inquéritos em geral.

Se a autoridade policial estivesse investida de iguais atribuições, qual seria o âmbito de proteção da prerrogativa de foro quanto à investigação de parlamentares? E por que razão o Supremo Tribunal Federal garantiria a prerrogativa de foro desde a fase investigativa? Qual o sentido de se atribuir ao Procurador-Geral da República a instauração do inquérito em face de autoridade com foro por prerrogativa e a nulidade do ato de indiciamento praticado pelo Delegado de Polícia



SENADO FEDERAL
Advocacia

Judiciária? E qual o sentido de o inquérito ser supervisionado por membro do Poder Judiciário e, em especial, por um Ministro do Supremo Tribunal Federal?

O sistema acusatório adotado pela Constituição Federal de 1988 sustenta-se na separação das funções de investigação e acusação, de um lado, e julgamento, de outro. É garantia fundamental do cidadão ser processado e julgado por Juiz imparcial, que não tenha sofrido influência (ou contaminação) das provas produzidas na fase inquisitorial. Essa a razão pela qual, nos inquéritos em geral, o Juiz não tem contato com os atos investigatórios, ressalvadas as situações (excepcionais) de medidas cautelares reservadas à jurisdição. A diferenciação funcional entre órgão de acusação e órgão de julgamento é garantia nuclear da legitimidade do processo penal.

Então, o que significa, no modelo acusatório, a supervisão do inquérito por um Juiz, especialmente por um Ministro do Supremo Tribunal Federal? Se o Juiz, no sistema acusatório, deve estar afastado dos atos de investigação, interferindo em situações excepcionais para a salvaguarda dos direitos fundamentais do cidadão acusado, a supervisão do inquérito de autoridade com prerrogativa de foro por Ministro do Supremo Tribunal Federal (que também detém prerrogativa de foro) **somente pode ter o sentido de salvaguardar as prerrogativas inerentes ao cargo público**, contempladas no Estatuto dos Congressistas, porque, em relação às garantias e direitos fundamentais, o parlamentar equipara-se a qualquer outro cidadão. A proteção constitucional direciona-se à função legislativa e à preservação da independência do Poder Legislativo. **O Ministro supervisor do inquérito tem a nobre e relevantíssima missão constitucional de viabilizar a investigação sem prejudicar ou reduzir as prerrogativas inerentes ao cargo público, no**



SENADO FEDERAL
Advocacia

caso, o mandato parlamentar. Esse é, precisamente, o sentido da supervisão dos atos investigatórios.

Nesse contexto, qual o sentido de se atribuir ao Procurador-Geral da República a instauração do inquérito em face de autoridade com foro por prerrogativa? E por que se entender nulo o ato de indiciamento praticado pelo delegado de polícia?

Também aqui, o sentido é de proteger as prerrogativas inerentes ao exercício do mandato. Diferentemente dos inquéritos em geral, o delegado não instaura e não pratica atos investigatórios diretamente quando a autoridade possui foro por prerrogativa de função. No sistema de freios e contrapesos desenhado na Constituição Federal de 1988, a instituição que conduz os atos investigatórios de autoridade com prerrogativa de foro, e que também é a titular da ação penal pública, é o Ministério Público.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 593727, decidiu que o Ministério Público tem poderes de investigação de natureza penal. Como restou assentado no julgamento, os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público.

O Pleno do Tribunal fixou, em repercussão geral, seguinte tese sobre a matéria:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal,



SENADO FEDERAL Advocacia

desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema de Repercussão Geral nº 184**. Recurso Extraordinário nº 593727. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe-175, 8 set. 2015. Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12. Sessão Administrativa do STF, 9 dez. 2015).

Tem-se, portanto, como compatível com o sistema acusatório a condução de investigação em matéria penal pelo Ministério Público, que, na fase pré-processual, é o destinatário da prova e o titular da ação penal, isto é, a investigação dirige-se **exclusivamente** à formação da *opinio delicti*.

Como regra, essa atribuição investigatória do Ministério Público não difere da atribuição investigatória da Polícia Civil ou Federal, mas são complementares. Entretanto, quando se está diante de autoridade com prerrogativa de foro, a compreensão de que essa prerrogativa se estende à fase pré-processual, cuja investigação é de **iniciativa exclusiva do Procurador-Geral da República** e deve ser exercida sob a supervisão de Ministro do Supremo Tribunal Federal, denota um diferenciado âmbito de proteção da função legislativa, não da pessoa do parlamentar, consistente no devido processo constitucional definido a partir da



SENADO FEDERAL
Advocacia

interpretação sistemática da Constituição Federal para o processamento dos membros com prerrogativa de foro perante o STF.

Significa que a instauração do inquérito e as diligências investigatórias devem ser postuladas pelo Procurador-Geral da República, ou por ele endossadas, tanto sob a perspectiva da legalidade quanto sob a perspectiva da conveniência e da oportunidade. Sem essa expressa manifestação de vontade do Procurador-Geral da República para a realização de atos investigatórios, especialmente aqueles considerados extremos e excepcionais como as medidas cautelares penais, violam-se as prerrogativas constitucionais asseguradas pelo Estatuto dos Congressistas.

Essa violação manifesta-se na eventualidade de o delegado postular diretamente ao Ministro supervisor o deferimento de medidas cautelares penais, quando, pelo desenho constitucional, não detém (o delegado) atribuição para presidir o inquérito e conduzir investigações *sponte propria*. Manifesta-se igualmente pela possibilidade de o Ministro supervisor deferir medidas cautelares à revelia ou contrariamente à manifestação de vontade do órgão de investigação e de acusação, o Procurador-Geral da República.

Como já afirmado, o magistrado a rigor, não tem contato com a investigação realizada em fase anterior à ação penal, exceto em caso de medidas cautelares com reserva de jurisdição. O juiz não pode ter iniciativa probatória na fase investigatória. Essa compreensão é fundamental para a preservação do sistema acusatório e tem sido defendida pelo Supremo Tribunal Federal em reiterados



SENADO FEDERAL
Advocacia

precedentes. No julgamento do HC n. 82.507/SE,¹⁸ de Relatoria do então Ministro Sepúlveda Pertence, a Primeira Turma decidiu pela impossibilidade de o juiz requisitar *de ofício* novas diligências probatórias quando o Ministério Público se manifestou pelo arquivamento do inquérito. Note-se que, no referido precedente, se estava a investigar autoridade com prerrogativa de foro.

A mesma *ratio* aplicada para o pedido de arquivamento deve ser aplicada para o caso de diligências investigatórias no inquérito instaurado para apurar a conduta de autoridade com prerrogativa de foro. O Ministro supervisor do inquérito não pode determinar a realização de diligências, especialmente o cumprimento de medidas cautelares penais, à revelia ou contrariamente à vontade do Procurador-Geral da República, titular da investigação e da ação penal.

Admitir-se o deferimento de medidas cautelares à revelia ou contrariamente à manifestação do órgão de acusação (no caso, a Procuradora-Geral da República) na fase pré-processual implica admitir, via reversa, a produção de prova ex officio pela autoridade judicial, o que

¹⁸ EMENTA: I. STF: competência originária: habeas corpus contra decisão individual de ministro de tribunal superior, não obstante susceptível de agravo. II. Foro por prerrogativa de função: inquérito policial. 1. A competência penal originária por prerrogativa não desloca por si só para o tribunal respectivo as funções de polícia judiciária. 2. A remessa do inquérito policial em curso ao tribunal competente para a eventual ação penal e sua imediata distribuição a um relator não faz deste "autoridade investigadora", mas apenas lhe comete as funções, jurisdicionais ou não, ordinariamente conferidas ao juiz de primeiro grau, na fase pré-processual das investigações. III. Ministério Público: iniciativa privativa da ação penal, da qual decorrem (1) a irrecusabilidade do pedido de arquivamento de inquérito policial fundado na falta de base empírica para a denúncia, quando formulado pelo Procurador-Geral ou por Subprocurador-Geral a quem delegada, nos termos da lei, a atuação no caso e também (2) por imperativo do princípio acusatório, a impossibilidade de o juiz determinar de ofício novas diligências de investigação no inquérito cujo arquivamento é requerido. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 82507**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, jul. 10 dez. 2002, DJ 19 dez. 2002, p. 86 Ement v. 2096-04, p. 766).



SENADO FEDERAL
Advocacia

contraria frontalmente o sistema acusatório das autoridades com prerrogativa de foro.

Se, no caso de investigação de autoridade com prerrogativa de foro, o delegado não tem a atribuição de presidir o inquérito policial, ou seja, não pode, por impulso oficial, conduzir as investigações, e se o Ministro supervisor não pode agir de ofício, tanto a instauração do inquérito quanto o pedido de medidas cautelares penais são de competência exclusiva do Procurador-Geral da República. Revela-se, por estas razões, a total inconveniência da determinação de busca e apreensão no presente caso, porque representada diretamente por delegado da Polícia Federal e porque deferida contrariamente à manifestação da então Procuradora-Geral da República.

A partir de tais premissas constitucionais é que devem ser interpretados dos dispositivos do Código de Processo Penal e do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal acerca do inquérito policial e da investigação de autoridades com prerrogativa de foro. Os delegados de polícia devem executar atos investigatórios a partir da provocação do Procurador-Geral da República e, caso entendam necessária alguma diligência, devem submetê-la ao crivo desta autoridade.

Como consequência, a medida cautelar de busca e apreensão em face de autoridade com prerrogativa de foro, não sendo postulada, ou ao menos subscrita, pelo Procurador-Geral da República, é flagrantemente inconstitucional, porque usurpa a competência do titular da investigação e da ação penal e porque viola a imunidade formal do Parlamentar, do que resulta que as provas decorrentes de tal medida devem ser declaradas nulas, ante a ofensa ao devido processo constitucional, ao princípio do juiz natural e do promotor natural.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Veja-se que, nos autos da Pet 3.825-QO/MT, o então Procurador-Geral da República postulou a nulidade do indiciamento e das provas produzidas em investigação conduzida por delegado de polícia, em evidente usurpação de sua competência constitucional. A tese foi acolhida pela Corte, a partir do voto vista do Ministro Gilmar Mendes.¹⁹

Convém registrar que o sistema processual penal se funda em um regime escalonado, progressivo ou regressivo, de culpabilidade. Isto é, quanto mais se avança nos trâmites processuais, com aberturas de novas etapas, maiores são os estigmas extraprocessuais sofridos pela pessoa investigada, uma espécie de ritualidade penosa.

Daí porque resulta lógica a necessidade de a instauração do inquérito, bem como a iniciativa das diligências investigativas, passar pelo crivo do Procurador-Geral da República, justamente porque referidos atos podem consubstanciar um

¹⁹ Cita-se trecho da ementa do julgado: “... 3. O Ministério público Federal (MPF) suscitou a absoluta ilegalidade do ato da autoridade policial que, por ocasião da abertura das investigações policiais, instaurou o inquérito e, sem a prévia manifestação do Parquet, procedeu ao indiciamento do Senador, sob as seguintes alegações: i) **o ato do Delegado de Polícia Federal que indiciou o Senador violou a prerrogativa de foro de que é titular a referida autoridade, além de incorrer em invasão injustificada da atribuição que é exclusiva desta Corte de proceder a eventual indiciamento do investigado;** e ii) **a iniciativa do procedimento investigatório que envolva autoridade detentora de foro por prerrogativa de função perante o STF deve ser confiada exclusivamente ao Procurador-Geral da República, contando, sempre que necessário, com a supervisão do Ministro-Relator deste Tribunal. (...) A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro-Relator do STF. 10. A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF).** (...) 11. Segunda Questão de Ordem resolvida no sentido de anular o ato formal de indiciamento promovido pela autoridade policial em face do parlamentar investigado. 12. Remessa ao Juízo da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso para a regular tramitação do feito. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Questão de Ordem na Petição nº 3825.** Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, jul. 10 out. 2007, DJe-060 4 abr. 2008. Ement v. 02313-02, p. 332 RTJ, v. 204-01, p. 200).



SENADO FEDERAL
Advocacia

aprofundamento do gravame suportado pelo investigado e uma restrição ao exercício da função legislativa.

Observe-se que, no caso da medida cautelar deferida na AC nº 4.430, as diligências investigatórias, em especial a medida de busca e apreensão ao gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA**, foram representadas pela autoridade policial, como se, no caso, fosse detentora de poderes investigatórios, e não executante das determinações da autoridade judicial presidente do inquérito.

Este fato causa mais perplexidade quando a então Procuradora-Geral da República opinou contrariamente ao deferimento da medida cautelar de busca e apreensão, nos seguintes termos:

Ouvida, a Procuradora-Geral da República manifestou-se favoravelmente à realização da busca e apreensão nos domicílios e endereços profissionais de todas as pessoas indicadas pela Polícia Federal, à exceção do Senador **FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO**. Em relação a este investigado, sustenta que "não há indícios de que ele registrasse os atos praticados, pois, ao contrário, adotou todas as medidas para manter-se longe deles, de modo que a medida invasiva terá pouca utilidade prática" (decisão agravada, p. 25).

Partindo-se de tais premissas, e sem adentrar no objeto da investigação conduzida em face do Senador **FERNANDO BEZERRA**, o Senado Federal vem a juízo para demonstrar que o deferimento de medidas cautelares de natureza penal por impulso do delegado da Polícia Federal, que não detém poderes investigatórios de autoridade com prerrogativa de foro, e contrariamente à manifestação do Procurador-Geral da República, titular da ação penal, viola frontalmente o Estatuto



SENADO FEDERAL
Advocacia

dos Congressistas e desafia o agir desta Casa na defesa da integridade do exercício da função legislativa.

Como o delegado não tem capacidade judiciária para postular a ação cautelar em que foi deferida a liminar em tela, tem-se que esta viola o princípio da inércia, já que foi adotada sem a provocação do órgão competente.

Neste pedido de suspensão de liminar defende-se exclusivamente interesse institucional – e indiscutivelmente legítimo – de fazer cumprir, em qualquer instância e perante qualquer autoridade, as normas constitucionais que consubstanciam o Estatuto dos Congressistas, as quais não são passíveis, em contexto social, político e econômico algum, de violação ou desprestígio.

Tais razões demonstram a grave lesão à ordem pública, democrática e jurídica, tendo em vista que o Congresso Nacional sofreu drástica e grave medida restritiva de suas atividades parlamentares sem o devido processo legal, ensejando a apreciação imediata da presente medida, inclusive em sessão do Plenário do STF, para o reconhecimento da inconstitucionalidade e ilegalidade da busca e apreensão, para a devolução dos materiais apreendidos, restabelecendo-se a harmonia e separação dos poderes, bem com a imagem institucional do Congresso Nacional, especialmente diante do risco de efeito multiplicador.

2.6. A VIOLAÇÃO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR DO SIGILO DA FONTE

A busca e apreensão é restrição de direito fundamental (intimidade, vida privada, inviolabilidade do domicílio profissional e, **no caso de parlamentares,**



SENADO FEDERAL
Advocacia

também do sigilo da fonte²⁰). Por essa razão, só pode ser ordenada quando os requisitos legais estiverem cabalmente demonstrados. Não basta uma mera suspeita de que a medida contribuirá para a apuração de um delito. **É preciso que exista um grau razoável de confiança de que o objeto da materialidade do crime a ser apreendido está de fato no local alvo da medida.**

As imunidades parlamentares consubstanciam importante prerrogativa para assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo, **sobretudo em momentos críticos da história.**

Neste sentido, o sigilo da fonte é imunidade material assegurada no § 6º do art. 53 da Carta Política, a saber:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

(...)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, **nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.** (Grifo próprio)

Note-se que o dispositivo Constitucional prevê e tem como finalidade o livre acesso dos cidadãos a seus representantes, sem que o popular tenha qualquer temor de denunciar fatos, de estar sendo monitorado ou de outra forma de controle

²⁰ Eleitores confiam a seus representantes informações sigilosas, denúncias de irregularidades cometidas por pessoas com poder econômico e político, documentos sensíveis, além de muitos outros dados estratégicos.



SENADO FEDERAL
Advocacia

na interlocução com o Parlamentar. Cioso desta preocupação, o constituinte originário previu a necessária proteção das informações recebidas e prestadas ao parlamentar no exercício do seu mandato, bem como das pessoas que lhes confiou ou delas recebeu as informações.

Evidentemente que a prerrogativa se destina a resguardar e preservar os cidadãos, justamente – e sobretudo isto - em relação ao conteúdo das revelações levadas ao conhecimento das Autoridades de outros Poderes, permitindo seu acesso à fonte, ainda que por meio indireto.

E aqui exsurge o primeiro ponto. Não obstante a criteriosa decisão judicial, a Imunidade Parlamentar não foi considerada em sua completude. Data vênia, a determinação judicial deveria ter ponderado os interesses em conflito, de maneira adequada, sopesando a **eficácia** ou a **utilidade da medida judicial** de apuração em cotejo com a imunidade Parlamentar, inclusive dos demais atingidos, conforme estabelece, inclusive, o Código de Processo Civil:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença: (...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;



SENADO FEDERAL
Advocacia

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º **No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.**

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé. (grifos nossos).

Estas ponderações revelam-se ainda mais emblemática no presente caso, eis que:

i) **busca e apreensão nos endereços funcionais de modo amplo e irrestrito**, admitindo nas dependências deste Senado Federal “buscas e apreensões em qualquer andar ou sala nas quais a prova se realize”, além de franquear previamente o exame de todo o conteúdo dos objetos apreendidos e, após examinados, devolver àqueles impertinentes²¹:

98. Em relação aos mandados a serem cumpridos nos endereços de pessoas jurídicas, autorizo a realização de **buscas e apreensões em qualquer andar ou sala nas quais a prova se localize**. As diligências

²¹ Aliás, uma vez violado o sigilo, perde qualquer sentido a imunidade.



SENADO FEDERAL
Advocacia

deverão ser efetuadas simultaneamente e se necessário com o auxílio de autoridades policiais de outros Estados, peritos ou ainda de outros agentes públicos...

99. Autorizo a autoridade policial a devolver documentos, objetos e equipamentos de informática se, após seu exame, constatar que não interessam à investigação ou que não haja mais necessidade de manutenção da apreensão, em decorrência do término dos exames. Igualmente, fica autorizada a promover, havendo requerimento, cópias dos documentos ou dos arquivos eletrônicos e a entregá-las aos investigados, as custas deles (p. 29 – grifos nossos).

ii) a busca e apreensão, desconsiderando que a própria Procuradoria-Geral da República registrou a pouca utilidade prática da medida em relação a colheita de elementos indiciários:

(..) não há indícios de que ele registrasse os atos praticados, pois, ao contrário, adotou todas as medidas para manter-se longe deles, de modo que a medida invasiva terá pouca utilidade prática.

Ora, é difícil sustentar eventual ponderação que privilegia a investigação da autoridade Policial em detrimento da imunidade do Congressista, sobretudo quando se realiza diligência extremamente ampla e invasiva, para investigar fatos ocorridos há mais de 5 anos, quando sequer o investigado tinha mandato no Senado da República, e quando a titular da ação penal e destinatária das elementos indiciários (a própria Procuradora-Geral da República) se posicionou contra a medida em razão de sua pouca utilidade no contexto probatório (indiciário).



SENADO FEDERAL
Advocacia

Mais. Deve-se deixar muito claro a dificuldade de conciliar a presente medida investigativa, dissociando as amplas informações solicitadas, sem que se tenha acesso às pessoas que confiaram no trabalho do Parlamentar.

Tendo isto em consideração, é importante registrar que a decisão do Ministro, embora tenha autorizado a busca e apreensão “inclusive nos gabinetes dos referidos Parlamentares”, expressamente exigiu a necessidade “quanto à fundamentação no auto de busca e apreensão da razão de cada objeto ou documento apreendido, demonstrando a pertinência com a investigação em curso”.

Contudo, a autoridade policial descumpriu a aludida determinação e não apresentou a fundamentação para a apreensão dos materiais relacionados nos respectivos Autos anexos, nem é possível saber quais os arquivos gravados pelo *software* utilizado na varredura.

A violação ao devido processo constitucional para a realização da drástica medida impõe sua nulidade, por inconstitucionalidade e ilegalidade, a ensejar a imediata devolução dos materiais apreendidos e sua devolução.

Todavia, caso Vossa Excelência ou o Plenário não entenda assim, é possível a concessão de ordem no sentido de sustar qualquer possibilidade de a Polícia Judiciária ter acesso para análise ou exame do material recolhido. Em momento posterior, seria possível franquear a este Senado da República a indicação de profissionais para averiguar cada objeto apreendido.

Em tal hipótese, há de ser resguardado todo o conteúdo dos objetos apreendidos até que se possa verificar, com supervisão deste Senado da República, cada objeto apreendido, analisando o objeto de acordo com sua relevância à atividade Parlamentar e em cotejo com a justificativa lançada pela Polícia Federal.



SENADO FEDERAL
Advocacia

3. PEDIDO

Ante o exposto, a Mesa do Senado requer:

- i) a imediata suspensão por V. Exa. da liminar monocrática deferida pelo Exmo. Ministro Roberto Barroso na Ação Cautelar nº 4.430 em 9 de setembro de 2019 (anexa) no que autorizou busca e apreensão na sede e outros imóveis do Poder Legislativo, ante a grave lesão à ordem pública, democrática e jurídica, conforme exposto, determinando-se o sobrestamento da análise de todos os objetos e documentos acautelados e sua imediata devolução na íntegra ao Senado Federal, para se viabilizar a continuidade regular das atividades parlamentares e se restabelecer a harmonia e separação dos Poderes e a imagem do Congresso Nacional;
- ii) o julgamento deste Pedido de Suspensão de Segurança pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na próxima sessão, caso a não seja deferido monocraticamente por V. Exa., haja vista a relevância e a urgência da matéria constitucional da demanda;
- iii) o sobrestamento de acesso ou análise do material recolhido sucessivamente em juízo monocrático ou colegiado, na hipótese de indeferimento dos pedidos anteriores, até que



SENADO FEDERAL
Advocacia

se proceda seu escrutínio perante o Supremo Tribunal Federal sob supervisão do Senado Federal para verificação da pertinência de cada item com o escopo da investigação, em cotejamento com a justificativa lançada pela Polícia Federal para cada apreensão; ou, subsidiariamente,

iv) o sobrestamento de acesso ou análise do material recolhido até que se proceda o julgamento, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, do Agravo Regimental que será interposto na presente data pela Mesa contra a decisão que ordenou monocraticamente busca e apreensão neste Senado da República, considerando a discussão quanto a constitucionalidade de medida a ensejar a apreciação do Plenário nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

Requer, ainda, a intimação do Ministério Público Federal para se manifestar e, ao final, a confirmação da liminar acima postulada.

Postula, ainda, o cadastramento dos advogados signatários para receber todas as intimações em nome da Mesa do Senado sob pena de nulidade absoluta.

Termos em que se pede e aguarda deferimento.

Brasília, 24 de setembro de 2019.

(assinatura digital)

FABIO F. MORAES FERNANDEZ

Advogado do Senado Federal

OAB/DF nº 42.637 e OAB/RS nº 64.156



SENADO FEDERAL
Advocacia

(assinatura digital)

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada do Senado Federal
OAB/DF nº 30.252

(assinatura digital)

TAIRONE MESSIAS DA ROSA

Coordenador do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF nº 39.065

(assinatura digital)

EDVALDO FERNANDES DA SILVA⁴⁹

Advogado do Senado Federal - Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais
OAB/DF nº 19.233 / OAB/MG nº 94.500.

(assinatura digital)

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO

Advogado do Senado Federal - Coordenador-Geral de Contencioso
OAB/DF nº 18.121

(assinatura digital)

FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

Advogado-Geral
OAB/DF nº 31.546

⁴⁹ Colaborou: Isabela Maria Costa Guedes.