

INQUÉRITO 4.846 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
AUTOR(A/S)(ES) : SOB SIGILO
PROC.(A/S)(ES) : SOB SIGILO
INVEST.(A/S) : SOB SIGILO

PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO. AUTORIDADES DETENTORAS DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRESENÇA DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO DA QO NA AP 937. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA CRIMINOSA. DESMEMBRAMENTO DO APURATÓRIO EM RELAÇÃO AOS NÃO DETENTORES DE FORO ESPECIAL.

Vistos etc.

1. O Ministério Público Federal, em manifestação da lavra do Subprocurador-Geral da República Humberto Jacques de Medeiros, pede autorização para abertura de inquérito voltado a elucidar “*fortes indícios do cometimento do crime previsto no artigo 312 do Código Penal por parte de Deputados Federais e Senadores da República, consistente[s] na utilização irregular da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar, entre outros ilícitos que eventualmente venham a ser revelados no curso das investigações (...)*” (f.

INQ 4846 / DF

8).

Enredou, no contexto alegadamente criminoso, os Deputados Federais **Sérgio Luiz Lacerda Brito, Carlos Henrique Amorim, Silas Câmara, Danilo Jorge de Barros Cabral, Benedita Souza da Silva Sampaio, Fábio de Almeida Reis, Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Jéssica Rojas Sales e Fausto Ruy Pinato**, bem como os Senadores da República **Romário de Souza Faria** e **Márcio Miguel Bittar**.

Apontou, igualmente, o possível envolvimento dos seguintes ex-parlamentares: André Luis Dantas Ferreira, João Alberto Fraga, César Hanna Halum, Joziane Araújo Nascimento, Marcelo Augusto da Eira Correa, Marcelo Theodoro de Aguiar, Roberto da Silva Sales, Sebastião Bala Ferreira da Rocha, Raul da Silva Lima Sobrinho, Milton João Soares Barbosa, Iris de Araújo Rezende Machado, Ronaldo Fonseca de Souza, Pedro Torres Brandão Vilela, Rebecca Martins Garcia, Josiane Braga Nunes, Julia Maria Godinho da Cruz Marinho, Rogério Schumann Rosso e Ezequiel Cortaz Teixeira.

Lastreou sua hipótese investigatória em elementos indiciários extraídos do inquérito policial nº 2018.01.1.030131-9 e seus incidentes (pedido de busca e apreensão nº 2018.01.1.025922-5 e pedido de quebra de sigilo de dados/telefônico nº 2018.01.1.025923-3), que tramitaram perante o Juízo da 3ª Vara Criminal de Brasília/TJDFT.

Consta da manifestação ministerial que, do acervo indiciário, composto por relatórios técnicos de investigação, documentos e áudios obtidos em diligências de busca e apreensão, quebras de sigilo telefônico, bancário e fiscal, emergiriam suspeitas da existência de “*um forte esquema de falsidade ideológica, associação criminosa e lavagem de dinheiro*”, que teria como principal personagem a pessoa jurídica *Atos Dois Propaganda e Publicidade Ltda (Xeque Mate Comunicação e Estratégia)*.

INQ 4846 / DF

A narrativa acusatória aponta que a aludida empresa formaria, juntamente com outras identificadas no parecer ministerial, “*uma unidade empresarial voltada para a prática de ilícitos, com a utilização de empresas de fachada e de ‘testas de ferro’, possuindo como sócios pessoas com padrão de vida simples*”.

Tais empresas teriam supostamente prestado serviços a congressistas no período de janeiro de 2014 a junho de 2018, emitindo notas fiscais com “*fortes indícios de inconsistências*”, as quais teriam sido usadas “*para amparar a suposta utilização da cota parlamentar*”.

É o relatório. Decido.

2. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, Rel. Min. *Roberto Barroso*, redesenhou os contornos da prerrogativa de foro constitucional, para limitar sua incidência às hipóteses de crimes praticados por Deputados Federais e Senadores **durante o exercício** do mandato parlamentar e que estejam, de algum modo, **relacionados à função pública** por eles desempenhada. Naquela assentada, foi formulada a seguinte tese de julgamento:

(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

A premissa que deu causa à retomada do debate sobre o foro por prerrogativa de função, assim como a posterior remodelagem do instituto processual, acolhe a proposição segundo a qual “*a prerrogativa de foro é inerente à função parlamentar não possuindo caráter intuitu personae*” (J. J.

INQ 4846 / DF

Gomes Canotilho *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva, 2018, p. 1.147).

A compreensão deve ser harmonizada com precedente, também do Colegiado Maior, no qual apreciada matéria afeta à extensão do foro especial a investigados não elencados nas hipóteses taxativas previstas na Constituição Federal. Sob semelhante inspiração, resultante de uma interpretação restritiva do foro por prerrogativa de função, foi definido que a tramitação na Corte é subjetivamente limitada, somente mantendo o processamento de codenunciados sem prerrogativa de foro nas hipóteses em que a cisão implicar **prejuízo ao esclarecimento dos fatos sob investigação** ou ao **processamento da ação penal** (Inquérito 3515, Rel. Min. *Marco Aurélio*, Tribunal Pleno, DJe 14.3.2014).

Portanto, no atual estágio da jurisprudência da Corte prevalece a compreensão de que, uma vez firmada sua competência, o **desmembramento dos feitos** criminais cujo polo passivo seja ocupado por corréus sem a prerrogativa de foro **constitui a regra**, ressalvadas situações excepcionais em que estejam os fatos de tal forma imbricados que a cisão por si só implique prejuízo a seu esclarecimento. A aludida imbricação pressupõe *“união indissociável entre as condutas, e não a mera conexão, que revela a impossibilidade de se proceder ao desmembramento do processo. (...)”* (Inq 4506-AgR, Rel. p/ Acórdão: Min. *Alexandre de Moraes*, Primeira Turma, DJe-043 de 6.3.2018).

3. Tendo por base o entendimento de Plenário, verifico que as regras de fixação de competência, no caso concreto, não incidem uniformemente no plano subjetivo, diferindo segundo a particular situação jurídica de cada investigado.

O contexto alegadamente criminoso envolve a suspeita da prática de **crimes funcionais**, contra a Administração Pública Federal, **durante o exercício dos mandatos** de alguns dos investigados, aderindo, assim, a

INQ 4846 / DF

situação concreta, à hipótese de incidência da norma de competência do artigo 102, inciso I, alínea *b*, da CF/88. Por outro lado, embora as condutas investigadas relacionem-se a um contexto fático semelhante, **não há imbricação** que justifique a **sempre excepcional prorrogação da competência** da Corte, para abarcar investigados que, nos termos do entendimento sufragado na Questão de Ordem na Ação Penal 937, não sejam detentores de foro por prerrogativa de função perante esta Casa.

No caso, três são as distintas incidências da norma de competência, variáveis segundo a condição do agente que: (i) era Deputado Federal ao tempo dos fatos e se reelegeu para o mesmo cargo; (ii) era Deputado Federal ao tempo dos fatos e não se reelegeu para o mesmo cargo; (iii) era Deputado Federal ao tempo dos fatos, tendo posteriormente sido eleito Senador da República.

Firmada a compreensão pela necessidade de desmembramento da investigação, passo a analisar a situação particular de cada grupo de investigados, tendo em conta seu enquadramento em algum dos arranjos acima demarcados.

3.1. Em relação aos Deputados Federais **Sérgio Luiz Lacerda Brito, Carlos Henrique Amorim, Silas Câmara, Danilo Jorge de Barros Cabral, Benedita Souza da Silva Sampaio, Fábio de Almeida Reis, Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Jéssica Rojas Sales e Fausto Ruy Pinato**, bem como ao Senador da República **Romário de Souza Faria**, que já exerciam mandato ao tempo dos fatos e/ou foram reeleitos, sem solução de continuidade, aos mesmos cargos para legislaturas subsequentes, a investigação deve ocorrer sob a supervisão desta Suprema Corte.

3.2. No que diz com o Senador da República **Márcio Miguel Bittar**, denoto que os fatos em apuração foram supostamente cometidos durante o exercício do mandato de Deputado Federal, havendo, assim, **solução de continuidade** incompatível com a manutenção de seu processamento

INQ 4846 / DF

nesta Suprema Corte. O encerramento do mandato, neste caso, justifica a **cessação da competência** deste Tribunal para o processamento do feito, nos termos do que decidido na QO da AP 937.

Nessa linha, cito os precedentes: (i) Ação Penal 1035, no qual declinei da competência à primeira instância de ação penal que tramitava nesta Suprema Corte contra Senador da República que, ao tempo dos fatos alegadamente criminosos, exercia mandato como Deputado Federal; e (ii) Inquérito 4519, Rel. Min. *Marco Aurélio*, também baixado ao primeiro grau em razão de apurar delitos, em tese, cometidos por Senador da República posteriormente eleito para o cargo de Deputado Federal, **ambos sem insurgência pela via do Agravo Regimental**.

Posteriormente, a Primeira Turma foi chamada a decidir a matéria em sede colegiada, tendo ratificado a compreensão de que o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal **não se perpetua** nas hipóteses em que os fatos criminosos imputados estejam relacionados com um determinado cargo e o imputado posteriormente passa a ocupar cargo diverso. Colho do voto do eminente Min. Relator do Inq 4506-ED-ED:

(...)

“No julgamento da AP 937 QO, de minha relatoria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. No caso concreto, os crimes imputados ao embargante teriam sido cometidos durante o exercício do cargo de Senador da República.

Atualmente, o embargante já não ocupa mais o cargo de Senador da República, pois seu mandato se encerrou em dezembro passado. Ainda que tenha sido eleito Deputado Federal, trata-se de cargo distinto que, de acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal, não justifica a permanência do foro diferenciado”. (Inq 4506 ED-ED, Rel. Min. *Roberto Barroso*, Primeira Turma, DJe-058 de 22.3.2019).

INQ 4846 / DF

A compreensão foi recentemente reafirmada no julgamento do Agravo Regimental na Petição 7990, sessão virtual de 07.8.2020 a 17.8.2020 (*acórdão pendente de publicação*), ocasião em que esta Primeira Turma, por unanimidade, deliberou por manter a decisão de declinação dos autos à primeira instância para o processamento de investigação de Deputado Federal licenciado para ocupar o cargo de Ministro de Estado.

Não desconheço precedente jurisprudencial da Segunda Turma, resultante do julgamento de Embargos de Declaração no Inquérito 4342 (DJe-262 29.11.2019), no qual, vencido o eminente Ministro *Celso de Mello*, a maioria formou-se pela manutenção do foro por prerrogativa de função em hipótese na qual configurada a ocorrência de “*mandatos cruzados*” (Senadora da República eleita posteriormente Deputada Federal).

Apesar disso, por reputar maturada a controvérsia no âmbito desta Primeira Turma, sobre a qual recai a competência para o processamento e julgamento de eventual ação penal a ser instaurada em decorrência dos fatos sob apuração, bem como por julgar que a interpretação é a que melhor atende aos parâmetros delimitados no paradigmático julgamento da QO na AP 937, mantenho-me fiel à compreensão de que a assunção de **cargo distinto** daquele que justificaria o foro por prerrogativa de função implica **cessação da competência** deste Tribunal para o processamento do feito.

Desse modo, no que diz com o Senador da República Márcio Miguel Bittar, ao contrário do que sustentado no parecer ministerial, entendo ser o caso de **remessa da investigação ao primeiro grau de jurisdição**.

3.3. Quanto aos investigados André Luis Dantas Ferreira, João Alberto Fraga, César Hanna Halum, Joziane Araújo Nascimento, Marcelo Augusto da Eira Correa, Marcelo Theodoro de Aguiar, Roberto da Silva Sales, Sebastião Bala Ferreira da Rocha, Raul da Silva Lima Sobrinho,

INQ 4846 / DF

Milton João Soares Barbosa, Iris de Araújo Rezende Machado, Ronaldo Fonseca de Souza, Pedro Torres Brandão Vilela, Rebecca Martins Garcia, Josiane Braga Nunes, Julia Maria Godinho da Cruz Marinho, Rogério Schumann Rosso e Ezequiel Cortaz Teixeira, que não se reelegeram para os mesmos cargos nas eleições subsequentes aos fatos em apuração, também não verifico o enquadramento de suas situações jurídicas às hipóteses de prorrogação da competência desta Suprema Corte.

3.4. Os atos supostamente praticados se relacionam com o exercício de função pública federal, tendo se passado na ambiência espacial da Capital da República, razão pela qual a declinação da competência, nos casos em que ela se imponha, dar-se-á em favor da Justiça Federal do Distrito Federal (CPP, artigo 70 *c.c.* CF/88, artigo 109, IV).

4. Postas estas premissas em matéria de competência jurisdicional, passo à análise do pedido de fundo, destacando, a princípio, que, presentes entre os investigados autoridades com prerrogativa de foro nesta Suprema Corte, o ato de instauração de inquérito se sujeita à autorização judicial, conforme inteligência do artigo 21, XV, do RISTF.

Essa linha de compreensão foi firmada a partir do julgamento da Questão de Ordem no Inquérito 2411 (Rel. Min. *Gilmar Mendes*, DJe 25.4.2008), quando assentado que a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações (isto é, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*).

Situada a singularidade do regime de investigação criminal nesta Suprema Corte, é necessário esclarecer que uma vez requerida a abertura do inquérito pela Procuradoria-Geral da República, a recusa somente se justifica quando se verificar: (i) manifesta causa excludente da ilicitude do fato; (ii) manifesta causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimputabilidade; (iii) que o fato narrado evidentemente não constitui

INQ 4846 / DF

crime; (iv) extinção da punibilidade do agente; ou (v) ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade (RISTF, artigos 21, XV, e 231, § 4º c/c art. 3º, I, da Lei 8.038/90).

Como visto, o arquétipo legal e regimental impõe ao Relator, nesta fase procedimental, contenção na análise da viabilidade das hipóteses acusatórias, devendo seu olhar se voltar, tão-somente, à glosa de postulações despidas de qualquer plausibilidade. Vale dizer, estando a pretensão lastreada ao menos em indícios, a hipótese deve ser posta à prova, pelo procedimento legalmente destinado a tanto.

Entretanto, não é demasiado consignar que eventual autorização para a apuração da materialidade e autoria de fatos alegadamente criminosos não implica, em absoluto, qualquer antecipação de juízo de valor a respeito da responsabilidade criminal dos investigados, em benefício dos quais vigora a presunção de inocência.

5. No caso concreto, em exame perfunctório do pedido de abertura de investigação e do material indiciário que o acompanha, não detecto a presença de quaisquer das hipóteses elencadas no artigo 21, XV, do RISTF, que justificariam o indeferimento do pedido ministerial.

A postulação veio acompanhada por elementos (*relatórios técnicos de investigação, documentos e áudios obtidos em diligências de busca e apreensão, quebras de sigilo telefônico, bancário e fiscal*) que embasam a hipótese acusatória, indicativos da possível prática de condutas que, ao menos em tese, amoldam-se à figura penal proscriita no artigo 312 do Código Penal, entre outros ilícitos que podem vir a ser desvendados no curso das investigações.

6. Ante o exposto, forte no artigo 21, inciso XV, do RISTF, **defiro parcialmente** o pedido da Procuradoria-Geral da República para:

INQ 4846 / DF

(a) **autorizar** a instauração de inquérito para a investigação dos fatos relacionados aos Deputados Federais **Sérgio Luiz Lacerda Brito, Carlos Henrique Amorim, Silas Câmara, Danilo Jorge de Barros Cabral, Benedita Souza da Silva Sampaio, Fábio de Almeida Reis, Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Jéssica Rojas Sales e Fausto Ruy Pinato**, bem como ao Senador da República **Romário de Souza Faria**;

(b) **declinar da competência** para o processamento e julgamento do feito em relação aos investigados **Márcio Miguel Bittar, André Luis Dantas Ferreira, João Alberto Fraga, César Hanna Halum, Joziane Araújo Nascimento, Marcelo Augusto da Eira Correa, Marcelo Theodoro de Aguiar, Roberto da Silva Sales, Sebastião Bala Ferreira da Rocha, Raul da Silva Lima Sobrinho, Milton João Soares Barbosa, Iris de Araújo Rezende Machado, Ronaldo Fonseca de Souza, Pedro Torres Brandão Vilela, Rebecca Martins Garcia, Josiane Braga Nunes, Julia Maria Godinho da Cruz Marinho, Rogério Schumann Rosso e Ezequiel Cortaz Teixeira**, **em favor da Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Federal**.

Para fins de operacionalização do conteúdo decisório, determino à Secretaria Processual que:

(c) levante o sigilo dos autos, desentranhando e mantendo em apenso próprio a mídia encartada às f. 10, ficando limitada a possibilidade de vista e carga do apenso aos advogados devidamente constituídos pelos investigados;

(d) retifique da autuação, a fim de nela conste o **nome completo** dos investigados identificados na **alínea (a)** supra, **excluindo** aqueles nominados na **alínea (b)**, observada a *ratio* das Resoluções 458, de 22.3.2011, 501, de 17.4.2013, e 579, de 25.5.2016, desta Suprema Corte;

(e) promova o necessário para o cumprimento da declinação da competência (*extração de cópias, remessa e reautuação do polo passivo*);

INQ 4846 / DF

(f) dê vista dos autos à Procuradoria-Geral da República para que indique as diligências que pretende encetar para dar curso à investigação mantida sob supervisão da Corte.

Nos termos do disposto nos artigos 21-A do RISTF e 3º, inciso III, da Lei 8.038/90, delego aos Juízes Federais João Felipe Menezes Lopes e Mateus de Freitas Cavalcanti Costa, magistrados instrutores convocados para atuar neste Gabinete, os poderes previstos nos referidos dispositivos, para doravante praticar os atos necessários à condução do presente feito.

Intimem-se. Cumpra-se.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora