



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 76646/2016 - GTLJ/PGR

**Reclamação n. 23.585 - DF - Eletrônico**

Relator: Ministro **Teori Zavaski**

Reclamante: Gleisi Helena Hoffmann

Reclamado: Delegado de Polícia Federal

**PROCESSO PENAL. RECLAMAÇÃO. INDICIAMENTO EM INQUÉRITO QUE TRAMITA PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVESTIGAÇÃO DE PARLAMENTAR. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA.**

1. Reclamação constitucional ajuizada pela Senadora da República Gleisi Hoffmann, em que se requer a anulação do ato que promoveu seu indiciamento em inquérito tramitando perante o STF. Alegação de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.
2. A controvérsia apresenta inegável repercussão social, tendo o Senado Federal demonstrado suficientemente sua legitimidade e interesse para intervir no presente feito, razão pela qual seu pedido para atuar como *amicus curiae* deve ser deferido.
3. O ato de indiciamento em inquérito que apura infração cometida por parlamentar federal realizado por autoridade policial é absolutamente nulo, com manifesta violação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Reiterados precedentes do STF Doutrina.
4. Ademais, o indiciamento não se revela compatível com o sistema acusatório, independentemente do nível da investigação que se faça.
5. Manifestação: a) para que seja admitida a intervenção do Senado Federal, na qualidade de *amicus curiae*; b) no mérito, porque incompatível com o sistema acusatório e especificamente com o rito dos inquéritos que tramitam perante o STF (com violação de sua competência), há se reconhecer a *nulidade do ato de indiciamento*.

O Procurador-Geral da República vem se manifestar nos seguintes termos.

## I. Relatório

Trata-se de reclamação, com pedido de liminar, ajuizada por Gleisi Helena Hoffmann, Senadora da República, contra ato de Delegado de Polícia Federal exarado nos autos do Inquérito 3.979/STF.

Segundo a reclamante, a autoridade policial teria usurpado a competência desse Tribunal ao promover o *indiciamento* de autoridade com prerrogativa de foro no STF, em inquérito que tramita perante a Corte Suprema.

A reclamante esclareceu ser investigada pelo suposto recebimento de R\$ 1.000.000,00 por Ernesto Kugler Rodrigues, para sua campanha ao Senado Federal em 2010. Tal montante teria sido encaminhado por Alberto Youssef.

Informa que, em 29/3/2016, após a conclusão das diligências postuladas pela Procuradoria-Geral da República e autorizadas pelo Ministro-Relator, Teori Zavaski, e antes de finalizado o relatório final conclusivo, **o reclamado promoveu indevidamente o indiciamento da reclamante**. Sustenta que é pacífica a jurisprudência no sentido de que o inquérito para apurar a prática de crimes por autoridades com foro por prerrogativa de função nesse STF tem características peculiares se comparado ao procedimento ordinário, ante a necessidade de se resguardar as prerrogativas funcionais de tais agentes públicos, de modo que a realização de quaisquer diligências investigativas deve ser autorizada pelo Minis-

tro Relator, **não cabendo à autoridade policial promover o indiciamento de parlamentar federal.**

Requer, em caráter liminar, “*a imediata suspensão de todos os efeitos do absurdo ato formal de indiciamento promovido pela D. Autoridade Policial em desfavor da Reclamante*” (fl. 13) e, subsidiariamente, a concessão de *habeas corpus* de ofício, também para sustar os efeitos do ato impugnado, até o julgamento do mérito da Reclamação.

No mérito, pede a anulação do ato que promoveu seu indiciamento, ante a usurpação da competência do STF.

Em petição de fls. 67/80, o Senado pleiteia o ingresso na causa na condição de *amicus curiae*, na forma do art. 138 do Código de Processo Civil.

Alega a Casa Legislativa ter legitimidade e interesse para intervir no presente feito, que versa sobre as prerrogativas institucionais de um de seus membros. Defende que o regime funcional extraordinário dos parlamentares é garantia voltada não exatamente aos seus interesses individuais, mas à regularidade e independência do Poder Legislativo Nacional. No mérito, sustenta que o ato de indiciamento da Senadora Gleisi Hoffmann promovido pela Autoridade Policial é ilegal, pois praticado em desatenção ao foro por prerrogativa de função titularizado pela reclamante.

Afirma que “*o inquérito policial, no caso dos parlamentares, deve ser presidido pelo Ministro Relator e não por um Delegado de Polícia, delegando-se a este e aos membros do Ministério Público a execução (propr-*

amente dita) das diligências autorizadas ou determinadas pela autoridade judicial” (fl. 75).

Ao final, pede a admissão pra intervir no feito como *amicus curiae*, o deferimento do prazo previsto no art. 138 do CPC e o direito de se manifestar nos autos e de realizar sustentação oral na sessão plenária de julgamento desta Reclamação.

Os autos vieram a esta Procuradoria-Geral da República para manifestação após decisão do Relator, Ministro Teori Zavascki, que assinalou o seguinte:

[...] 2. A concessão de medida liminar também no âmbito da reclamação (art. 158 do RISTF) supõe, além da comprovação da urgência da medida, a demonstração da plausibilidade do direito invocado.

No caso, por decisão de 6.3.2015, acolhendo requisição do Procurador-Geral da República, foi instaurado nesta Corte o Inq 3.979, para apurar “*suposta prática dos crimes de corrupção passiva qualificada e de lavagem de dinheiro, em concurso de pessoas, previstos nos arts. 317, § 1º, combinado com o art. 327, § 2º, do CP e no art. 1º, V, da Lei. 9.613/1998, na forma do art. 29 do CP*” (decisão proferida na Pet 5.257). Nele, foram requeridas e deferidas diversas diligências, algumas de iniciativa do próprio Ministério Público Federal, outras por sugestão da autoridade policial, mas sempre em complementação àquelas.

Não obstante o regular processamento da investigação, em 29.3.2016 a autoridade ora reclamada concluiu as diligências até então solicitadas pela Procuradoria-Geral da República, e deferidas por este Relator, ocasião em que, **ao final, determinou o indiciamento dos investigados, entres eles o da reclamante**, ato que, **pelo menos neste juízo inicial, estaria em dissonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é inviável indiciamento promovido pela autoridade policial em face de parla-**

**mentar investigado no âmbito desta Corte.** Veja-se, a propósito, o seguinte julgado: (...)

Considerando, entretanto, que o ato ora atacado foi proferido no curso das investigações, e não propriamente para dar início a elas, bem como o fato de os autos do Inq 3.979 encontrarem-se atualmente na Procuradoria-Geral da República para análise de oferecimento ou não de denúncia, **é ponderável que, antes do exame da liminar, aquele órgão ministerial se pronuncie sobre a questão.**

3. Ante exposto, considerando as especiais circunstâncias do caso, ouça-se previamente o Procurador-Geral da República, inclusive quanto ao pedido de ingresso do Senado Federal como *amicus curiae*, formulado por meio da petição 16.598/2016. (fls. 82/84).

É essa a breve síntese dos fatos, no que importa à presente manifestação.

## II. Do pedido de intervenção como *amicus curiae*

Consoante dispõe o art. 138 do novel Código de Processo Civil, o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia poderá, por decisão irrecorrível, admitir no feito a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada.

No caso, a controvérsia apresenta inegável repercussão social, tendo o requerente demonstrado suficientemente sua legitimidade

e seu interesse para intervir no feito, razão pela qual seu requerimento merece ser deferido.

### **III – Do *indevido ato de indiciamento com usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal***

Tendo contra si procedimento instaurado com o fim de investigar envolvimento em suposta prática de crimes de corrupção passiva qualificada e de lavagem de dinheiro, a reclamante sustenta usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, pois a autoridade reclamada teria promovido seu indiciamento no bojo do Inquérito n.º 3.979/DF, em trâmite perante essa Corte, em que pese ser ela, na condição de Senadora da República, detentora de foro especial por prerrogativa de função.

Embora se analise adiante mais detalhadamente a questão do indiciamento e sua incompatibilidade com o sistema acusatório vigente, a premissa fundamental para o *presente momento* é que as normas ordinárias que regem o procedimento de investigação criminal aplicam-se *apenas subsidiariamente* ao inquérito presidido por Ministro do Supremo Tribunal Federal alusivo a autoridades com prerrogativa de foro, que é regulado pela Lei n.º 8.038/1990.

Já de início se pode afirmar não haver ressaibo de dúvidas da *frontal incompatibilidade* do indiciamento com o *regramento* aplicável especificamente da Lei 8.038/90, de acordo com a jurisprudência há muito reiterada do Supremo Tribunal Federal.

Como observado pelo Ministro Relator na decisão de fls. 82/84, *é inviável o indiciamento* promovido por autoridade policial em face de parlamentar investigado no âmbito da Suprema Corte.

Nesse sentido:

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 Sanguesuga". 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 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: INQ no 149/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Pleno, DJ 27.10.1983; INQ (AgR) no 1.793/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, maioria, DJ 14.6.2002; PET - AgR - ED no 1.104/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 23.5.2003; PET no 1.954/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 1º.8.2003; PET (AgR) no 2.805/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, maioria, DJ 27.2.2004; PET no 3.248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 23.11.2004; INQ no 2.285/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão mo-

nocrática, DJ 13.3.2006 e PET (AgR) no 2.998/MG, 2ª Turma, unânime, DJ 6.11.2006; 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 do 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 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.** (Questão de Ordem no Inquérito 2.411, Rel. Min. Gilmar Mendes, publicado no DJ em 25.4.2008 - grifou-se)

Essa compreensão foi firmada também noutro caso relevante, publicado quase na mesma data:

Questão de ordem em Petição. 1. Trata-se de questão de ordem para **verificar se, a partir do momento em que não se constata, nos autos, indícios de autoria e materialidade com relação à única autoridade dotada**



**de prerrogativa de foro, caberia, ou não, ao STF analisar o tema da nulidade do indiciamento do parlamentar, em tese, envolvido, independentemente do reconhecimento da incompetência superveniente do STF.** Inquérito Policial remetido ao Supremo Tribunal Federal (STF) em que se apuram supostas condutas ilícitas relacionadas, ao menos em tese, a Senador da República. 2. **Ocorrência de indiciamento de Senador da República por ato de Delegado da Polícia Federal pela suposta prática do crime do art. 350 da Lei nº 4.737/1965 (Falsidade ideológica para fins eleitorais).** 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. 4. **Ao final, o MPF requereu: a) a anulação do indiciamento e o arquivamento do inquérito em relação ao Senador, devido a ausência de qualquer elemento probatório que aponte a sua participação nos fatos;** e b) a restituição dos autos ao juízo de origem para o exame da conduta dos demais envolvidos. 5. Segundo o Ministro Relator Originário, Sepúlveda Pertence, o pedido de arquivamento do inquérito, solicitado pelo Procurador-Geral da República, com relação ao Senador, seria irrecusável pelo Tribunal, porque, na linha da jurisprudência consolidada do STF, o juízo do Parquet estaria fundado na inexistência de elementos informativos que pudessem alicerçar a denúncia. Voto do relator pelo arquivamento do inquérito com relação ao Senador indiciado e proposta de concessão de habeas corpus, de ofício, em favor do também indiciado JOSÉ GI-

ÁCOMO BACCARIN, de modo a estender-lhe os efeitos do arquivamento do inquérito. 6. Com relação ao pedido de anulação do indiciamento do Senador por alegada ausência de competência da autoridade policial para determiná-lo, o Min. Sepúlveda asseverou: i) a instauração de inquérito policial para a apuração de fato em que se vislumbra a possibilidade de envolvimento de titular de prerrogativa de foro do STF não depende de iniciativa do Procurador-Geral da República, nem o mero indiciamento formal reclama prévia decisão de um Ministro do STF; ii) tanto a abertura das investigações de qualquer fato delituoso, quanto, no curso delas, o indiciamento formal, são atos da autoridade que preside o inquérito; e iii) a prerrogativa de foro do autor do fato delituoso é critério atinente, de modo exclusivo, à determinação da competência jurisdicional originária do Tribunal respectivo, quando do oferecimento da denúncia ou, eventualmente, antes dela, se se fizer necessária diligência sujeita à prévia autorização judicial. Voto pelo indeferimento do pedido de anulação do indiciamento do Senador investigado por entender como válida a portaria policial que instaurou o procedimento persecutório. 7. Ademais, segundo o Min. Pertence, o inquérito deveria ser arquivado com relação ao Senador e a ordem de habeas corpus ser concedida, de ofício, com relação a JOSÉ GIÁCOMO BACCARIN. Quanto à concessão da ordem de ofício, o Min. Pertence entendeu que JOSÉ GIÁCOMO BACCARIN encontrava-se em idêntica situação objetiva à do Senador, pois, em tese, também teria cometido o crime de falsidade ideológica para fins eleitorais. Desse modo, inexistindo elementos informativos que pudessem alicerçar a denúncia com relação ao Senador, ao co-autor JOSÉ GIÁCOMO também deveria ser conferido idêntico tratamento. 8. Após o voto do relator indeferindo o pedido de anulação formal do indiciamento do Senador, o Ministro Marco Aurélio suscitou questão de ordem no sentido da prejudicialidade da ação. Ante a conclusão de que não se teriam indícios de autoria e materialidade da participação do Senador, o tema do indiciamento estaria prejudicado. Questão de Ordem rejeitada por maioria pelo Tribunal. 9. Segunda Questão de Ordem suscitada pelo Ministro Cezar Peluso. A partir do momento em que não se verificam, nos autos, indícios de autoria e materialidade com

relação à única autoridade dotada de prerrogativa de foro, caberia, ou não, ao STF analisar o tema da nulidade do indiciamento do parlamentar, em tese, envolvido, independentemente do reconhecimento da incompetência superveniente do STF. O voto do Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, abriu divergência do Relator para apreciar se caberia, ou não, à autoridade policial investigar e indiciar autoridade dotada de predicamento de foro perante o STF. 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: INQ n° 149/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Pleno, DJ 27.10.1983; INQ (AgR) n° 1.793/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, maioria, DJ 14.6.2002; PET - AgR - ED n° 1.104/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 23.5.2003; PET n° 1.954/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 1º.8.2003; PET (AgR) n° 2.805/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, maioria, DJ 27.2.2004; PET n° 3.248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 23.11.2004; INQ n° 2.285/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 13.3.2006 e PET (AgR) n° 2.998/MG, 2ª Turma, unânime, DJ 6.11.2006; **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 do titulares de cargos relevantes, mas, sobretudo, para a própria regularidade das instituições em razão das atividades funcionais por eles desempenhadas. 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 con-

trole judicial do STF. 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). **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 até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis.** 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. (*Questão de Ordem na Pet. n. 3.825-MT, Rel. Para o acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 10.10.2007, publicado no DJ em 4.4.2008*) – grifos e destaques nossos

No caso acima, objetivamente quanto à invalidade e nulidade do ato de indiciamento, destacou o Min. Gilmar Mendes em seu voto:

[...] A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro-Relator dessa Corte.

É dizer, 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).

Diante do exposto e na linha dos precedentes arrolados, voto no sentido de que, no exercício de competência penal originária do STF (CF, art. 102, I, 'b', c/c Lei n. 8.038/1990, art. 2º), **a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a trami-**

**tação das investigações (isto é, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*).**

**Nestes termos, voto no sentido de que a questão de ordem seja resolvida para anular o ato formal de indiciamento promovido pela autoridade policial em face do parlamentar investigado”.**

Igual solução foi tomada noutro caso:

*HABEAS CORPUS. ATO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO EXTINTA. PREJUDICIALIDADE DA PRESENTE AÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ABUSO DE PODER NO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. 1. É firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a extinção da Comissão Parlamentar de Inquérito prejudica o conhecimento do *habeas corpus* impetrado contra as eventuais ilegalidades de seu relatório final, notadamente por não mais existir legitimidade passiva do órgão impetrado. Precedentes. 2. O encaminhamento do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, com a qualificação das condutas imputáveis às autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, para que o Ministério Público ou as Corregedorias competentes promovam a responsabilidade civil, criminal ou administrativa, **não constitui indiciamento, o que é vedado linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal**. 3. Habeas corpus não conhecido. (HC n. 95.277-MS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 19.12.2008, publicado no DJ em 19.2.2009)*

No precedente retromencionado, não se tratava de inquérito judicial, mas de inquérito em CPI. Independentemente da solução ao caso concreto, extrai-se do voto condutor a seguinte (e importante) fundamentação:

[...] Nas circunstâncias do caso, entendo que, ao decidir “[...] responsabilizar [...] [os pacientes], [...] encaminhando-os para o Ministério Público e para as Corregedorias competentes, a fim de que promovam a responsabilização civil, criminal e administrativa [...]”, assim como qualificar as condutas imputáveis aos pacientes, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário não ultrapassou os limites das atribuições estabelecidas no art. 58 da Constituição da República e no art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, **na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vedam o indiciamento – ou seja, o “ato de registrar e formalizar o reconhecimento da existência de indícios” (Pet 3.825-QO, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJ 4.4.2008) – das autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função**”.

A propósito das particularidades do procedimento no âmbito do STF, cumpre destacar importantes fundamentos complementares constantes de decisão proferida (dentre tantos casos similares) na Ação Cautelar n. 3.914, em 15.10.2015:

[...] 3. O modo como se desdobra a investigação e o juízo sobre a conveniência, a oportunidade ou a necessidade de diligências tendentes à convicção acusatória **são atribuições do Procurador-Geral da República** (Inq 2913-AgR, Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, Tribunal Pleno, DJe de 21-6-2012), **mesmo porque o Ministério Público, na condição de titular da ação penal, é o "verdadeiro destinatário das diligências executadas"** (Rcl 17649 Me, Min. CELSODE MELLO, DJe de 30/5/2014).

Colhe-se também em doutrina, complementarmente<sup>1</sup>:

[...] No âmbito do Poder Judiciário, então, e em face de nosso sistema processual penal acusatório, a investigação que ali houver de ter curso deverá ser justificada na possibilidade concreta de se reconhecer a prática de infração administrativa-disciplinar por parte de seu membro, já que os juízes não têm poder investigatório, conforme jurisprudência incontroversa.

E como referidas autoridades (Poder Judiciário e MP) têm foro privativo nos tribunais (de segundo grau ou nos Tribunais Superiores, a depender do membro sob acusação), quando estiver em curso inquérito policial, **caberá ao Relator no respectivo Tribunal exercer as funções de garantia judiciária na tutela das inviolabilidades pessoais inerentes à fase de investigação criminal** (quebra de sigilos e de comunicação telefônica, mandado de busca e apreensão domiciliar, ordem de prisão e demais medidas acautelatórias), bem como a determinação de prorrogação de prazos para a conclusão do inquérito.

**O mesmo se diga, por fim, dos procedimentos atinentes a quaisquer autoridades que tenham foro privativo por prerrogativa de função. Em todos eles, porém, será vedado o indiciamento da autoridade investigada,** preservando-se a sua incolumidade funcional, até que outras providências venham a ser tomadas pelo respectivo Tribunal processante. Sobre o tema, ver também os comentários aos arts. 84 e seguintes desse Código.

[...] **Em se tratando de autoridades com foro privativo, é remansosa a jurisprudência no sentido de não ser possível o indiciamento dos eventuais responsáveis.**

Portanto, sob a ótica da análise exclusivamente do regramento que trata do sistema de investigação no âmbito de inquéritos que tramitem perante o Supremo Tribunal Federal, a condução

1 PACHELLI, Eugênio. FISCHER, Douglas. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência*. 7 ed. 2015. São Paulo:Atlas, p. 36-37 e 51.

dos atos investigatórios é de *atribuição exclusiva* do Procurador-Geral da República sob a supervisão, quando demandar reserva de jurisdição, do Supremo Tribunal Federal, descabendo cogitar de qualquer ato da autoridade policial no que se refere a indiciamento.

Assim, **o ato de indiciamento em inquérito que apura infração cometida por parlamentar federal realizado por autoridade policial é absolutamente nulo**, com manifesta violação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

#### **IV – Da irrelevância jurídica, da incompatibilidade com o sistema acusatório e da inutilidade do ato de indiciamento pela autoridade policial no bojo de inquéritos**

Não bastasse a violação específica acima demonstrada, **há que se reconhecer que o indiciamento se revela completamente incompatível com o sistema acusatório**.

Vejamos.

No procedimento penal comum, o denominado “indiciamento” é nada mais que um registro administrativo, feito pela autoridade policial, de que “vê indícios” da prática de um crime por alguém, sem nenhuma verdadeira consequência processual. Isso porque tal ato **não gera processo, não vincula o Ministério Público nem, muito menos, o órgão julgador**. O que gera a instauração de processo criminal é a *denúncia* do Ministério Pú-



blico, se recebida. É com o recebimento da inicial acusatória que tem início o processo criminal (adversarial, de partes), sendo claro que o apontamento policial não dirige, de modo nenhum, a atuação do *dominus lictis*, nem tampouco a do Judiciário.

Na Lei n.º 12.830/2013, art. 2º, § 6º, há menção ao indiciamento como “ato privativo do delegado de polícia”, que se dará de forma fundamentada, mediante análise “técnico-jurídica” do fato, indicando-se a autoria, a materialidade do crime e suas circunstâncias (vide adiante anotações sobre a ADI 5.073).

A dicção da Lei n.º 12.830/2013 não altera o fato de que o indiciamento é um ato **processualmente irrelevante**.

O indiciamento, que apenas materializa *a opinião* de uma autoridade administrativa integrante da carreira policial – que **não é titular da ação, nem é parte no processo penal acusatório** –, continua a não limitar nem dirigir a decisão do Ministério Público a respeito da existência de justa causa para oferecer formalmente a acusação; tampouco limita ou dirige o exame judicial, que poderá ou não ensejar o recebimento da denúncia.

Poder-se-ia argumentar ainda que o indiciamento seria juridicamente relevante para o fato de *comunicar* a alguém que ele é, a partir daquele ato, “formalmente” considerado pelo delegado de polícia como um “suspeito” de ter praticado uma infração penal. Com isso, o “suspeito” passaria a saber que há contra si, ao menos

na opinião da autoridade policial, indícios de sua participação em crime.

Sucedede que o exercício dos direitos reconhecidos pela Constituição Federal e pelas leis ao investigado **não dependem do indiciamento** para que sejam por ele exercidos. Noutras palavras, **qualquer pessoa, “indiciada” ou não, é titular de direitos e garantias fundamentais dentro de uma investigação**, esteja esta em trâmite no STF ou em qualquer outro foro.

No caso vertente, como já demonstrado em tópico anterior, o fato de que o indiciamento de Senadora da República veio a ocorrer após seu interrogatório apenas deixa patente a ilegalidade do ato. Ao ser assegurada a ela o exercício do direito ao silêncio, seguindo-se as formalidades legais previstas para qualquer interrogatório, autoridade investigada já havia sido informada dos indícios que contra si haviam sido reunidos.

É notório que o ato de indiciamento no Brasil tem sido muito explorado por veículos de imprensa, que parece identificá-lo, *equivocadamente*, como um ato de juridicamente relevante para o processo penal – quando não, em alguns casos, mais até que o oferecimento da denúncia e seu recebimento pelo Poder Judiciário. Como é sabido, o indiciamento, no Brasil, nada tem a ver com o *indictment* do direito anglo-saxão, que mais se aproxima da denúncia (ou, mais precisamente, seu recebimento).

A semelhança das expressões contribui para a confusão.

O *indictment*<sup>2</sup> é “a formal written statement framed by a prosecuting authority and found by a jury (as a grand jury) charging a person with an offense”. Trata-se de peça de acusação de autoria do Ministério Público e enviada ao *grand jury*, a fim de permitir a submissão do réu a julgamento pelo *petit jury*. Nada a ver, portanto, com o indiciamento do direito brasileiro.

O Ministério Público pode denunciar uma pessoa que **não tenha** sido indiciada (aliás, sequer precisa haver *inquérito policial*), como também pode arquivar a investigação contra uma pessoa **indiciada**.

Dentro do sistema jurídico vigente, a persecução penal é marcada com o *oferecimento da denúncia*<sup>3</sup> por seu titular, o Ministério Público. E somente haverá a figura do réu quando a denúncia for recebida pela autoridade judicial competente, cabendo ao denunciado defender-se da *narração dos fatos* formulada pelo titular da ação penal, desimportando, por completo, qualquer ato de indiciamento.

Não há ressaibo de dúvidas de que, havendo partes no processo penal (e aí **não se inclui a autoridade policial**), a paridade de armas é essencial ao devido processo legal. Admitir a decisão unilateral da autoridade policial *indiciar* alguém (que poderá nem ser denunciada) gera verdadeiro desequilíbrio de armas no processo.

---

2 Conforme o *Merriam Webster Dictionary*.

3 Ou da queixa, pelo querelante, nas ações penais de iniciativa privada.

Segundo Ferrajoli, para que *o devido processo legal* se desenvolva lealmente e com paridade de armas, é necessária a perfeita igualdade das partes: em primeiro lugar, que a defesa esteja dotada da mesma capacidade e dos mesmos poderes da acusação. Em segundo lugar, que se admita seu papel de contraditor em todo momento e grau do procedimento e em relação com qualquer ato probatório<sup>4</sup>. Por evidente que esta *paridade* resta quebrada sem qualquer justificativa racional ao se admitir que mero ato administrativo – sem possibilidade de contraposição em momento adequado (já houve o *etiquetamento*) – possa indicar, formalmente, que determinada pessoa praticou conduta que, em tese, se amolda a determinado tipo penal.

Assim, há se deixar bem claro: o indiciamento **não é nem equivale à *opinio delicti***.

É fato que, no Brasil, o indiciamento tem tido apenas o efeito “metajurídico” de lançar ao investigado uma pecha. É o que a doutrina chama de *labeling*, ou *etiquetamento*. O indiciado fica marcado, por ato exclusivo da autoridade policial, nos autos e em seus registros, como o suspeito da prática de um ilícito. Se Ministério Público e Judiciário discordarem disso, que atuem eles – e se expliquem perante a sociedade, já informada do *indiciamento* – para desconstituir esta convicção da autoridade policial, que não será responsável por deflagrar a *persecutio in iudicio*. Nesse quadro, a par

---

4 FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría Del garantismo penal*. 4 ed. Madrid: Trotta, 2000, p. 614.

da irrelevância jurídica para o sistema acusatório, o indiciamento serve muito mais a desinformar que a informar.

Na verdade, alia-se à irrelevância jurídica do indiciamento sua inutilidade para qualquer outro fim que não seja o de **estigmatizar o investigado**.

O relatório produzido pela autoridade policial pode ter (e normalmente tem) *grande utilidade* ao titular da ação penal tanto quanto for objetivo, claro e preciso no que diz respeito às diligências realizadas e aos elementos de convicção que se logrou reunir – e a atuação conjunta e harmônica com o Ministério Público tem se revelado fundamental para a obtenção de melhores resultados. Mas é a *qualidade* destes elementos de convicção que permitirão ao Ministério Público – e, posteriormente, ao Judiciário – aquilatar a existência de justa causa para o oferecimento de uma denúncia. Indiciamento realizado por ocasião da apresentação de um relatório conclusivo de um inquérito é, insiste-se, juridicamente irrelevante, incompatível com o sistema processual consagrado na Constituição e desnecessário para qualquer outro fim legítimo.

Melhor anda a autoridade policial ao ocupar seus esforços em zelar, *como tem feito*, pela excelência na colheita e produção dos elementos de convicção. São estes elementos, ao cabo, o que importam para a formação da *opinio delicti* e para o processo penal a ser eventualmente deflagrado. O indiciamento, para tal mister, nada significa.

Calha destacar ainda que já houve manifestação do Procurador-Geral da República na ADI 5.073 a respeito do ato de indiciamento.

**[...] Para a ação penal, indiciamento é ato juridicamente irrelevante e total, absoluta e completamente dispensável.** Qualquer neófito em Direito sabe que somente se consolida relação processual penal, para cada acusado, se houver denúncia do Ministério Público e se esta for recebida. **Fere o princípio da proporcionalidade impor elaboração de ato fundamentado de indiciamento, porquanto isso servirá só para gerar estigma completamente inútil para qualquer cidadão investigado e para dar ares de decisão judicialiforme a análise de delegado de polícia, desviando-o de sua função de investigador de crimes, sem com isso gerar benefício algum para a investigação, muito menos para o processo criminal.**

Ao contrário, a nociva prática de 'indiciar' pessoas acarreta prejuízos à investigação e à atividade judiciária, pois (a) gera pecha inútil para o investigado; (b) consome tempo de delegados, que deveriam empregá-lo na investigação, não em inúteis análises jurídicas; (c) acarreta ajuizamento de habeas corpus e outras ações e incidentes, para discutir ato desnecessário, com desperdício de tempo e recursos do Poder Judiciário para processar e julgar essa inutilidade.

Em seguida, asseverou-se que

**[...] (o) ato de indiciamento não possui utilidade, presta-se apenas a estigmatizar o cidadão investigado.** Não traz esse ato consequência relevante em benefício da persecução penal; **tem como resultado principal prender rótulo ao investigado, que passa à categoria de “indiciado”**, sobretudo quando a imprensa se interessa pelo caso. São incontáveis e quase diárias notícias em que jornais e outros veículos dão grande destaque ao indiciamento de fulano ou sicrano, como se o ato possuísse alguma consequência jurídica. Ainda pior, muitas vezes policiais em-

polgam-se com o interesse jornalístico e proclamam a provável pena do “indiciado”, sem que o Ministério Público nem mesmo tenha decidido oferecer denúncia.

Em arremate à sua manifestação na referida ADI 5.073, firmou-se que “*a norma não atende, portanto, aos princípios da finalidade e da proporcionalidade, razão pela qual se mostra incompatível com a Constituição da República. Ante o exposto, o art. 2º, § 6º da Lei 12.830/2013 é flagrantemente inconstitucional, por afronta ao princípio da finalidade, ao princípio da proporcionalidade e aos arts. 144, § 4º, e 129, I, da Constituição da República*”.

## V - Conclusão

Pelo exposto, o Procurador-Geral da República requer:

- a) que seja admitida a intervenção do Senado Federal, na qualidade de *amicus curiae*;
- b) no mérito, porque incompatível com o sistema acusatório e especificamente com o rito dos inquéritos que tramitam perante o STF (com violação de sua competência), que seja reconhecida a *nulidade do ato de indiciamento*.

Brasília (DF), 13 de abril de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

vf/cd/bc/df