



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

INQUÉRITO 4878

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

REQUERENTE: SOB SIGILO

PGR-MANIFESTAÇÃO-56671/2022

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Para uma melhor compreensão da análise a seguir, impõe-se uma breve síntese deste inquérito, instaurado, a partir de notícia-crime remetida pelo Tribunal Superior Eleitoral, com o escopo de apurar a possível prática da infração penal prevista no art. 153, § 1º-A, do Código Penal, combinado com a figura do § 2º do mesmo dispositivo legal.

No âmbito do presente procedimento apuratório, após a realização de inúmeras diligências investigativas, a Procuradoria-Geral da República examinou todos os elementos de informação e manifestou-se pelo arquivamento do inquérito, sob o fundamento de atipicidade das condutas.

Em seguida, o Senador Randolph Frederich Rodrigues Alves apresentou pedido incidental nestes autos em face do Procurador-Geral da República, ante a alegação de suposto cometimento de delito de prevaricação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em suma, o peticionante contesta a promoção de arquivamento do inquérito policial promovida pelo órgão ministerial, ao tempo em que imputa ao PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA o crime de prevaricação, sob o argumento de negligência no exercício de sua atribuição constitucional para a satisfação de interesse pessoal.

É o relatório.

Preliminarmente, a Procuradoria-Geral da República já proferiu parecer pelo arquivamento deste Inquérito n. 4878 e, até o momento, pende de julgamento.

Relevante destacar que a decisão acerca do pedido ministerial de arquivamento é questão prejudicial à própria análise dos pedidos formulados na representação pelo aludido agente político, na medida em que, uma vez acolhido, automaticamente restará afastada qualquer verificação acerca da existência das elementares do tipo penal de prevaricação.

Não obstante, o órgão ministerial manifestar-se-á sobre o mérito da representação, de maneira a restar clara a sua total improcedência e ausência de plausibilidade jurídica.

A representação ofertada pelo referido Senador reveste-se de generalizada e infundada insatisfação pessoal quanto à atuação do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com a menção genérica a diversas outras investigações criminais e atuações cíveis a cargo do Ministério Público Federal que não integram o contexto investigativo dos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nessa linha, cumpre seja examinada a irresignação no contexto específico deste inquérito, sendo que todas as considerações a seguir delineadas também valem para as demais imputações genéricas relacionadas a outros atos do chefe do Ministério Público da União.

De acordo com o representante, no âmbito do Inquérito n. 4878, a autoridade policial concluiu pela tipicidade das condutas dos investigados ao crime de violação de sigilo funcional previsto no artigo 325 do Código Penal. Todavia, aduz que o PGR pugnou pelo arquivamento do inquérito, o que configuraria inércia em adotar as providências cabíveis contra o Presidente da República. Assim, sustenta uma pretensa negligência do Procurador-Geral da República para satisfazer suposto interesse pessoal em proteger o Presidente da República, seus familiares e afiliados políticos.

A alegação de que a promoção de arquivamento do INQ 4878 configuraria inércia demonstra a incoerência argumentativa que conduz à inépcia da petição.

É assente na doutrina e na jurisprudência que o pedido de arquivamento por parte do Ministério Público afasta eventual alegação de inércia. A prática de um ato em desconformidade com a visão de mundo do peticionário não pode, por si só, configurar conduta criminosa. A propósito, o noticiante cunha de **RISÍVEL** a manifestação de arquivamento, sem sequer impugnar os aspectos técnico-jurídicos nela expostos.

Urge ressaltar que a referida manifestação do Senador não se sustenta diante da escorreta atuação do Procurador-Geral da República no caso concreto que, em minuciosa análise dos elementos de informação aptos à formação da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“*opinio delicti*”, promoveu o arquivamento do inquérito no exercício da sua devida atribuição constitucional.

No sistema acusatório constitucional vigente, o Ministério Público, na qualidade de destinatário dos elementos de informação, tem independência funcional para formar o seu convencimento acerca dos fatos investigados e decidir, fundamentadamente, pelo oferecimento de denúncia ou promoção de arquivamento do inquérito. Da mesma forma, os juízes para formar livremente o seu convencimento, motivadamente.

Trata-se de função constitucional atribuída com exclusividade ao Ministério Público, por força do artigo 129, I, da Constituição da República. Por consequência, afigura-se inviável a pretendida interferência de terceiro, sem qualquer vinculação com a presente investigação e exercente de mandato eletivo que, em ano eleitoral, busca visibilidade e exercer o controle de ato finalístico do Procurador-Geral da República praticado em consonância com a Constituição Federal, o Código de Processo Penal e o Regimento Interno do STF.

Aliás, determina o artigo 231, § 4º do RISTF, *verbis*:

Art. 231. Apresentada a peça informativa pela autoridade policial, o Relator encaminhará os autos ao Procurador-Geral da República, que terá quinze dias para oferecer a denúncia ou requerer o arquivamento. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)

...

§ 4º O Relator tem competência para determinar o arquivamento, quando o requerer o Procurador-Geral da República ou quando verificar: (Redação dada pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)

- a) a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato; (Incluída pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)
- b) a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade; (Incluída pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)
- c) que o fato narrado evidentemente não constitui crime; (Incluída pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

d) extinta a punibilidade do agente; ou (Incluída pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)

e) ausência de indícios mínimos de autoria ou materialidade, nos casos em que forem descumpridos os prazos para a instrução do inquérito ou para oferecimento de denúncia. (Incluída pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)

§ 6º O inquérito arquivado por falta de indícios mínimos de autoria ou materialidade poderá ser reaberto, caso surjam novos elementos. (Incluído pela Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011)”

Ademais, a Procuradoria-Geral da República analisa os elementos de informação coletados nas apurações, sem qualquer vinculação a juízo de valor proferido pela autoridade policial na conclusão das investigações.

Nesse aspecto, a independência funcional, como princípio institucional do Ministério Público previsto no artigo 127, §1º, CR/88, assegura ao membro do *Parquet* a ampla e necessária liberdade no exercício de suas funções, sem que esteja submetido a subordinações internas e externas.

A independência funcional garante que o representante ministerial possa exercer o seu mister constitucional sem interferências indevidas de terceiros, de qualquer ordem, de modo que o dever de obediência deve ser sempre em relação à Constituição da República e às leis.

A propósito, Vossa Excelência, emitente Relator, doutrina que a independência funcional, inclusive do Procurador-Geral da República, assume, além de importante feição institucional que assegura a efetividade da atuação, garantia da própria sociedade de que a instituição ministerial não sofra pressões odiosas no desempenho de sua função de grande relevância social.¹

A observância aos princípios e garantias dos membros do Ministério

¹ (ADI 5.434/DF, PLENO, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 26/04/2018; ADI 5.700/DF, PLENO, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 23/08/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público é condição indispensável ao exercício das funções constitucionais da instituição na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Em especial atenção à suscitada prática de crime de prevaricação pelo Procurador-Geral da República, ao pugnar pelo arquivamento deste inquérito, verifica-se que o pleito intenta criminalizar o próprio exercício da atuação finalística do representante da PGR pelo simples fato de o convencimento ministerial não convergir com os interesses políticos partidários e posições do mencionado Senador.

Nessa senda, o delito de prevaricação, tipificado no artigo 319 do Código Penal, caracteriza-se pelo ato de *“retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”*.

Trata-se de figura penal, cujo bem jurídico tutelado é a Administração Pública, em especial os princípios da legalidade e da moralidade. O tipo penal exige, para sua configuração, elemento subjetivo específico, qual seja, o especial fim de agir *“para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”*. Assim, só há crime de prevaricação quando a ação ou a omissão se dá por motivo pessoal, em contraposição ao interesse público, o que não é o caso dos autos. No ponto, o peticionário cingiu-se a apresentar narrativa fantasiosa e abstrata de uma suposta proteção à família do Presidente da República e de seus afiliados políticos. Tal especulação afronta o regime das responsabilidades inclusive quanto aos julgadores nomeados por distintos Presidentes da República.

No caso concreto, a atuação do Procurador-Geral da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pautou-se estritamente por uma análise jurídica e isenta sobre os fatos, sem qualquer desiderato de prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas. A conduta adotada de promover o arquivamento fundamentado da investigação encontra respaldo no texto constitucional, no Código de Processo Penal e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

O Ministério Público Federal atua à luz dos fatos objetivos submetidos à sua apreciação, devendo proceder à persecução penal acaso presentes indícios suficientes de autoria e materialidade delitivas ou **promover o arquivamento na situação de ausência de justa causa para a ação penal, resguardando a presunção de inocência (art.5º,LVII, CR/88) e demais direitos fundamentais dos investigados.**

Portanto, não há quaisquer indicativos de prática delitiva por parte do PGR, já que o seu ato funcional não foi materializado para satisfazer interesse pessoal, mas dentro dos limites normativos e no pleno e escorreito exercício da função ministerial.

A manifestação de arquivamento, em atividade de livre convencimento motivado de membro do Ministério Público, é ato de ofício expressamente previsto no artigo 28 do Código de Processo Penal e consoante o devido processo legal (art.5º,LIV, CR/88), pelo que não houve afronta a qualquer dispositivo legal.

O artigo 41, V, Lei nº 8.625/93, ainda estatui a prerrogativa funcional dos membros do Ministério Público de gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De igual maneira, o artigo 1º, §2º, da Lei nº 13.869/2019 vedou o denominado crime de hermenêutica, de forma que tutela o agente público que atua com vontade e consciência de que o faz no correto cumprimento da lei, de acordo com o seu próprio juízo de avaliação dos fatos e provas.

Conforme o referido dispositivo legal, “a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade.”

Aliás, a atividade hermenêutica é inerente e imprescindível à atividade finalística de magistrados e membros do MP, razão pela qual há de ser obstada a tentativa de sua criminalização.

Ressalte-se, a importante decisão do **Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes**, relator do inquérito ora em exame, que já arquivou representações similares à do referido Senador em que havia imputação de crime de prevaricação ao Procurador-Geral da República. Nesse sentido:

“Flagrante a ausência de justa causa, a consequência é o indeferimento do pedido com imediato arquivamento da representação. Nesse sentido, conferir: Inq. 4429, 8/06/2018; Inq. 3844, 5/08/2019; PET 8497, 17/12/2019; PET 8485, 19/12/2019; Inq. 4811, 30/03/2020, todos da PRIMEIRA TURMA e de minha relatoria. Em hipóteses semelhantes e em processos de minha relatoria, a ausência de justa causa para instauração de investigação criminal em face do Procurador Geral da República por crime de prevaricação acarretaram o respectivo arquivamento (PETIÇÃO 8.756/DF; PETIÇÃO 8.757/DF, d. 13/04/2020).”

Observe-se, por fim, que a representação, genericamente, indicou eventual incidência do crime de responsabilidade previsto no artigo 40, item 2, da Lei nº 1.079/50, afirmando que o “comportamento desidioso do Procurador-Geral da República” e o “conjunto de fatos” levam a conclusão de que o “Procurador-Geral da República procedeu de modo incompatível com a dignidade e com o decore de seu cargo”. Eventual análise dessa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

imputação, entretanto, deverá ser realizada no juízo constitucionalmente competente: Senado Federal.

Diante de todo o exposto, nos termos dos artigos 21, XV, “e” e 231, §4º, “e” do RISTF, DETERMINO O ARQUIVAMENTO da presente petição, sem prejuízo de requerimento de nova instauração no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na hipótese de surgimento de novos elementos, nos termos do artigo 18 do Código de Processo Penal.” (Petição 9.865/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ de 23 de agosto de 2021).

Merece destaque a decisão cautelar exarada na ADPF nº 881/DF, que suspendeu a eficácia do artigo 319 do Código Penal para impedir a criminalização da atividade-fim dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário no exercício regular de suas atribuições.

Cumprе trazer à colação a decisão proferida pelo **Excelentíssimo Ministro Dias Toffoli**:

*“Por essas considerações, ad referendum do Tribunal Pleno (art. 5º, §1º, da Lei n. 9882/99), defiro parcialmente a medida cautelar para, nos termos do pedido formulado pela autora, **determinar ‘a suspensão da eficácia do art. 319 do Código Penal, especificamente na acepção que possibilita o enquadramento da liberdade de convencimento motivado dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário como satisfação de ‘interesse ou sentimento pessoal’ ou como incidente no tipo objetivo, na modalidade ‘contra disposição expressa de lei’, para fins de tipificação como crime de prevaricação da conduta daqueles agentes que, no exercício lícito e regular da atividade-fim dessas instituições, e com amparo em interpretação da lei e do direito, defendam ponto de vista em discordância com outros membros ou atores sociais e políticos.**” (ADPF 881 MC/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 22/02/2022) - grifo nosso*

Para complementar, no âmbito do Senado Federal, representações de semelhante teor ao da ora analisada também foram objeto de apreciação pela atipicidade de crime de responsabilidade do PGR, tendo em vista que a atuação funcional do membro do MP na formação da “*opinio delicti*” goza de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

independência funcional e autonomia decisória para arquivar inquéritos, estando inserida no espaço de conformação constitucionalmente conferido ao chefe do MPU.²

Em discurso no plenário do Senado Federal, disse o Senador Fernando Bezerra: *“o Ministério Público possui independência funcional por força da nossa Constituição. Essa independência dos membros do Ministério Público é uma garantia para a instituição e principalmente para a sociedade brasileira, que deve contar com o pleno exercício de suas atividades a ser norteados não por pressões de quaisquer natureza, mas ser unicamente, pelo respeito às leis e à Constituição”*.

As considerações subjetivas de um único Senador, no caso o representante político Randolph Frederich Rodrigues Alves, não podem se sobressair, considerando que outros Senadores já se manifestaram contrariamente às tentativas de constrangimento, intimidação e pressão na atuação independente do Procurador-Geral da República³.

A opinião pessoal do referido Senador não tem o condão de descredibilizar a escorreita atuação do Procurador-Geral da República e tampouco invalidar a aprovação majoritária pelo Senado Federal, por duas vezes, do atual chefe do Ministério Público da União ao respectivo cargo, dada por confiança e merecimento a um jurista conceituado e que se mantém fiel ao cumprimento da Constituição.

Por derradeiro, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou, na

² Processo SIGAD n. 000200.012202/2021-81. Parecer n.600-NASSET/ADVOSF.

³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/17/fernando-bezerra-pede-respeito-a-autonomia-da-pgr> e <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/02/4986297-bezerra-e-pacheco-defendem-aras-apos-pressao-de-senadores-da-cpi-da-covid.html>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

data de 22 de fevereiro de 2022, moção de desagravo no sentido de que o Procurador-Geral da República tem exercido com retidão as suas atribuições, sendo inconstitucional e descabida a sua pretendida responsabilização criminal por aqueles que discordam de sua convicção jurídica.

Segue o teor da moção de desagravo elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público:⁴

“A Constituição Federal de 1988 dotou o Ministério Público brasileiro de conformação arrojada e independente, conferindo-lhe o caráter de instituição permanente, o status de função essencial à Justiça e a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 129 da CF), munindo-lhe, para tanto, de aparato considerável de instrumentos vocacionados à tutela do cidadão e de interesses públicos primários.

Com esses contornos, o Ministério Público brasileiro desempenha atribuições constitucionais e legais para a tutela do interesse público e dos direitos fundamentais, gozando da estatura de garantia individual e, por conseguinte, do atributo de cláusula imutável, nos termos do art. 60, §4º, IV, da CF.

O art. 127, §1º, da Constituição Federal de 1988, elenca como princípios institucionais do Ministério Público: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. E, especificamente, o princípio da independência funcional estabelece que o membro do Ministério Público possui ampla liberdade de exercício das suas funções, sem subordinação funcional ou hierárquica no exercício de suas atribuições, o que implica dizer que somente deve obediência às normas e a sua convicção, para que bem possa aplicá-las em prol do interesse público.

O Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, no exercício de sua independência funcional, sem qualquer subordinação funcional ou hierárquica, exerce suas atribuições de acordo com sua compreensão da Constituição e das leis, fundado nos elementos de convicção que dispõe, cumprindo com retidão as disposições do ordenamento jurídico, sendo uma evidente violação da própria Constituição Federal a pretensa responsabilização, inclusive no âmbito criminal, do Procurador-Geral da República por aqueles que discordam da sua convicção jurídica.

⁴ Processo SEI 19.00.1000.0001229/2022-40.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Reafirma-se que a garantia da independência funcional serve como escudo para a própria sociedade, assegurando-se que os membros do Ministério Público atuem com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição, visando o bem comum dos cidadãos do estado brasileiro.”

Em conclusão, esse Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que o pedido de arquivamento feito pelo procurador-geral da República não há de ser recusado:

EMENTA: DENÚNCIA CONTRA SENADOR DA REPÚBLICA E OUTROS AGENTES. PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO PELO ENTÃO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. POSTERIOR OFERECIMENTO DA DENÚNCIA POR SEU SUCESSOR. RETRATAÇÃO TÁCITA. AUSÊNCIA DE NOVAS PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. À luz de copiosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no caso de inquérito para apuração de conduta típica em que a competência originária seja da Corte, o pedido de arquivamento pelo procurador-geral da República não pode ser recusado. Na hipótese dos autos, o procurador-geral da República requerera, inicialmente, o arquivamento dos autos, tendo seu sucessor oferecido a respectiva denúncia sem que houvessem surgido novas provas. Na organização do Ministério Público, vicissitudes e desavenças internas, manifestadas por divergências entre os sucessivos ocupantes de sua chefia, não podem afetar a unicidade da instituição. A promoção primeira de arquivamento pelo Parquet deve ser acolhida, por força do entendimento jurisprudencial pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, e não há possibilidade de retratação, seja tácita ou expressa, com o oferecimento da denúncia, em especial por ausência de provas novas. Inquérito arquivado, em relação ao senador da República, e determinada a remessa dos autos ao Juízo de origem, quanto aos demais denunciados.” (Inq 2028, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/2004, DJ 16-12-2005 PP-00059 EMENT VOL-02218-2 PP-00210)

“Inquérito. Pedido de arquivamento do inquérito no que concerne a ex-Presidente da República. Competência. 2. Se o Procurador-Geral da República pede o arquivamento do inquérito, com relação ao ex-Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal não compete discutir a procedência ou não da conclusão do Chefe do Ministério Público Federal, quanto à inexistência de elementos nos autos para a propositura da ação penal contra a autoridade sujeita à jurisdição da Corte. É o que decorre da parte final do art. 28 do Código de Processo Penal, bem assim do art. 3º da Lei nº 8038, de 28.05.1990, e do art. 231, § 4º, do Regimento Interno do STF. 3. Hipótese em que o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Procurador-Geral da República, como titular da ação penal pública, requer o arquivamento do inquérito policial, relativamente ao ex-Presidente da República. 4. Determinação do arquivamento, por cópia, do inquérito, de referência ao ex-Presidente da República, tornando-se explícita, entretanto, a ressalva que se contém no art. 18 do Código de Processo Penal, segundo o qual, depois de ordenado o arquivamento do inquérito, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícias. Súmula nº 524. 5. Devolução dos autos do inquérito policial ao Juízo Federal, para os fins de direito, referentemente aos demais indicados, que não se compreendem na competência originária do STF, prevista no art. 102, I, letras "b" e "c", da Constituição." (Inq 1030 QO, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/1996, DJ 13-12-1996 PP-50168 EMENT VOL-01854-01 PP-00094)

Enfim, a par da devida fundamentação apresentada para o arquivamento, não existe o elemento subjetivo do tipo, qual seja, o dolo de satisfazer interesse ou sentimento seja pessoal, seja de terceiros.

Diante do exposto, o Ministério Público Federal pugna pelo não conhecimento da petição do Senador Randolfe Rodrigues, com o consequente arquivamento da representação.

Brasília, data da assinatura digital.

LINDÔRA MARIA ARAUJO
Subprocuradora-Geral da República