

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 424
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ALBERTO MACHADO CASCAIS MELEIRO
ADV.(A/S)	: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	: THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	: EDVALDO FERNANDES DA SILVA
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 10^a VARA CRIMINAL E 1º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL CRIMINAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - DPF
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS – UNALE
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ALVARO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro CRISTIANO ZANIN, anoto que o caso trata de ADPF proposta pela Mesa do Senado Federal na qual é questionado o cumprimento de mandados judiciais expedidos pela Justiça Federal da 1^a Região (10^a Vara Federal do Distrito Federal), em razão do que é requerida a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 13, II e III, do Código de Processo Penal, para assentar que o cumprimento de mandados judiciais, em cumprimento de decisão judicial ou diligência policial, nas dependências do Congresso Nacional depende de ratificação prévia pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, “mediante incidente próprio a ser processado na forma do Regimento Interno do STF, e feita a comunicação à Polícia do Senado Federal, com transferência do sigilo, se for o caso”.

ADPF 424 / DF

Em caráter sucessivo, requer seja assentado que “*eventual decisão judicial ou diligência policial a ser cumprida nos próprios do Congresso Nacional seja executada pelo órgão da polícia legislativa competente, ou, ainda, pela Polícia Federal, neste caso mediante prévia autorização do Presidente da Casa Legislativa respectiva ou de seu substituto legal, em caso de impedimento*”.

Em aditamento à petição inicial (eDoc. 26, Pet. 1688/2021), requer também, em caráter liminar, que “*toda e qualquer ordem de busca e apreensão a ser cumprida em locais sob administração do Congresso Nacional e de suas Casas deve ser objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal, até julgamento definitivo desta ação*”. E, como pedido definitivo de mérito, acresce à interpretação conforme à Constituição a ser atribuída ao art. 13, II e III, CPP a declaração de que “*eventual decisão judicial ou diligência policial a ser cumprida em locais sob administração do Congresso Nacional e de suas Casas (aí incluídos os imóveis funcionais) somente seja executada se determinada por Ministro do Supremo Tribunal Federal ou se ratificada por um Ministro do Supremo Tribunal Federal quando emanada de outro juízo, mediante incidente próprio a ser processado na forma do Regimento Interno do STF*”.

Relata fatos ocorridos no contexto de operação policial realizada em 21/10/2016, executada pela Polícia Federal com fundamento em decisões da 10ª Vara Federal do Distrito Federal e 1º Juizado Especial Federal Criminal (Inquérito 010/2016-7, processo nº 35384-82.2016.4.01.3400), que teria resultado na “*busca e apreensão de equipamentos e documentos da Polícia do Senado Federal, relacionados e destinados à inteligência e segurança do Congresso Nacional*”.

Defende que a medida somente poderia ter sido executada após deliberação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob pena de violação ao princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF) e da separação dos poderes (art. 2º, CF); à competência privativa do Senado Federal para dispor sobre sua organização e funcionamento (art. 52, XIII, CF); à imunidade material e formal conferida constitucionalmente aos membros do Senado Federal (art. 53, CF); à competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (art. 102, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, CF).

ADPF 424 / DF

O Ministro Relator encaminha o caso para julgamento em ambiente virtual (SV de 19 a 29/9/2025), com proposta de voto pelo conhecimento parcial e, no mérito, PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente ADPF.

É o relatório.

De início, indico que CONHEÇO PARCIALMENTE da presente ADPF.

A Mesa do Senado Federal é parte legítima para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, II, CF; art. 2º, II, da Lei 9.868/1999, c/c art. 2º, I, da Lei 9.882/1999).

O objeto impugnado é delimitado pela Requerente como os “*atos praticados pela Polícia Federal na operação realizada no dia 21/10/2016 e contra a decisão do MM. Juízo da 10ª Vara Criminal e 1ª Juizado Especial Federal Criminal, da Seção Judiciária do Distrito Federal, proferida nos autos do Inquérito nº 010/2016-7 (processo nº 35384-82.2016.4.01.3400), que a autorizou*”, o que caracteriza ato do Poder Público passível de controle via ADPF (art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999), que, no entanto, como apontado pelo Min. Relator, foi apreciado pela CORTE no julgamento da Rcl 25.537 (Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26/6/2019), já não constituindo objeto válido e eficaz para conhecimento em sede de ADPF.

No entanto, o objeto impugnado é mais amplo, na medida em que os pedidos formulados pretendem a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 13, II e III, do CPP, normas pré constitucionais que, à luz das teses de inconstitucionalidade suscitadas pela Requerente, estariam em confronto com preceitos fundamentais da Constituição de 1988.

Há, assim, questão constitucional relevante a exigir a atuação da CORTE com a abrangência e celeridade que, em vista das peculiaridades do caso, apenas o julgamento de ADPF pode assegurar, satisfeitos os requisitos de admissibilidade e processamento da presente ação.

ADPF 424 / DF

Portanto, ACOMPANHO o Ministro Relator quanto ao CONHECIMENTO PARCIAL da presente ADPF, conhecendo-a apenas em relação aos pedidos alusivos ao art. 13, II e III, do CPP.

No mérito, observo que a discussão envolve a definição de regras para o cumprimento de medidas judiciais probatórias, tomadas em curso de processos criminais, com aptidão de afetar pessoas detentoras de prerrogativa de foro em razão da função pública que exercem.

Como se sabe, a Jurisprudência da CORTE registra o entendimento de que o foro por prerrogativa de função implica a necessidade de supervisão judicial, pelo órgão com competência para o julgamento da ação penal, também sobre a fase investigatória (ADI 5331, Rel. Min. ROSA WEBER, Red. p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 6/6/2022; ADI 7447, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/11/2023).

Assim, no caso de investigações em curso que afetem membros do Congresso Nacional, será o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL o juiz natural para a supervisão judicial das investigações e para o recebimento e processamento de eventual ação penal proposta em face desses fatos (art. 102, I, "b", CF).

É certo que investigações criminais podem alcançar materialidade originalmente não visada pela autoridade policial, pelo encontro fortuito de elementos de prova que sinalizam a responsabilidade penal por fatos e pessoas até então não identificados como suspeitos ou indiciados.

Embora a prerrogativa de foro não se estenda, por evidente, a quaisquer pessoas que se encontrem no recinto do Congresso Nacional, mesmo colaboradores diretos de parlamentares, é certo que o cumprimento de medidas probatórias nas dependências das Casas Legislativas poderá afetar detentores de prerrogativa de foro, sem que essa circunstância possa ser tida por fortuita ou incidental.

Conforme me manifestei em diversos julgados perante essa CORTE (Rcl 26.745, decisão monocrática, DJe de 5/4/2017; Rcl 36.571, decisão

ADPF 424 / DF

monocrática, DJe de 11/11/2020), situações dessa natureza põe em causa os princípios da separação dos poderes e do juiz natural.

A Constituição Federal em seu artigo 2º consagra a independência e harmonia entre os Poderes de Estado, como importante Princípio Sensível (CF, art. 34, IV) e imutável Cláusula Pétrea (CF, art. 60, III) na organização federalista brasileira.

A separação das funções estatais visa evitar o arbítrio e o desrespeito aos Direitos Fundamentais do Homem e garantir o bom funcionamento das Instituições, prevendo o texto constitucional a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem possam exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito, pois como bem apontado por MONTESQUIEU, a independência entre os poderes é essencial para o necessário equilíbrio harmônico entre eles, sendo necessário “*combinar os poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir*” (O espírito das Leis. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 25-26).

Dessa forma, ao afirmar que os Poderes da União são independentes e harmônicos, o texto constitucional consagrou, respectivamente, as teorias da separação dos poderes (independência) e dos freios e contrapesos (harmonia).

Os poderes de Estado, em especial, no presente caso, os poderes Legislativo e Judiciário, devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional, evitando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Essa é a razão pela qual a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três Poderes, de forma que, ao mesmo tempo, cada Poder controle os demais e

ADPF 424 / DF

é por eles controlado, sem que ocorram abusos ou desvios ilegais.

E essa mesma independência dos Poderes consagra a possibilidade de o Poder Judiciário determinar medidas coercitivas em relação aos membros do Legislativo, inclusive busca e apreensão em gabinetes e residências parlamentares, desde que em conformidade com os mecanismos de freios e contrapesos estabelecidos pelo texto constitucional, em especial o absoluto respeito às prerrogativas parlamentares, à cláusula de reserva jurisdicional prevista pelo inciso XI, do artigo 5º da Constituição Federal em consonância com o Princípio do Juiz Natural, previsto no art. 5º XXXVII e LIII (MS 23.452 – Rel. Min. CELSO DE MELLO; HC 69.601/SP – Rel. Min. CELSO DE MELLO), que, não somente veda os tribunais e juízos de exceção, mas também exige rigoroso respeito à divisão de competências dentro da própria organização do Judiciário, de maneira a se efetivar a imparcialidade, como também apontado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão:

O mandamento ‘ninguém será privado de seu juiz natural’, bem como ocorre com a garantia da independência dos órgãos judiciários, deve impedir intervenções de órgãos incompetentes na administração da Justiça e protege a confiança dos postulantes e da sociedade na imparcialidade e objetividade dos tribunais ...

(...)

Se originalmente a determinação ‘ninguém será privado de seu juiz natural’ era dirigida sobretudo para fora, principalmente contra qualquer tipo de ‘justiça de exceção’ (Kabinettsjustiz), hoje seu alcance de proteção estendeu-se também à garantia de que ninguém poderá ser privado do juiz legalmente previsto para sua causa por medidas tomadas dentro da organização judiciária.

(Decisão – Urteil – do Primeiro Senado de 20 de março de 1956 – 1 BvR 479/55 – *Cinquenta anos de Jurisprudência do*

Tribunal Constitucional Federal Alemão. Coletânea Original: Jürgem Schawabe. Organização e introdução. Leonardo Martins. Konrad Adenauer – Stiftung – Programa Estado de Derecho para Sudamérica, p. 900/901).

A discussão do presente caso originou-se do cumprimento de ordens judiciais em locais situados dentro das dependência do Senado Federal, o efetivamente pode importar em desrespeito às prerrogativas parlamentares, à cláusula de reserva jurisdicional e ao princípio do juiz natural, que exigiam, desde logo, decisão do órgão jurisdicional constitucionalmente competente: o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Nesse cenário, o cumprimento da diligência implica a real probabilidade de que os efeitos da decisão judicial que a fundamentou – embora sem alusão explícita ao envolvimento de parlamentares – possam redundar na investigação, de maneira sub-reptícia, de pessoas que, em decorrência da função pública que desempenham na estrutura do nosso Estado Democrático de Direito, encontram-se sujeitas, com exclusividade, à jurisdição do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nos termos do art. 53, §1º, c/c o art. 102, I, “b”, ambos da CF/1988.

Ao intérprete é obrigatório analisar a interdependência e complementaridade das normas constitucionais sobre preceitos republicanos fundamentais, entre eles, a independência e harmonia entre os Poderes, as prerrogativas parlamentares, a cláusula de reserva jurisdicional e o Princípio do Juiz Natural, que não deverão, como ensina GARCIA DE ENTERRIA, ser interpretados isoladamente, sob pena de desrespeito à vontade do legislador constituinte (*Reflexiones sobre la ley e los principios generales del derecho*. Madri: Civitas, 1996, p. 30), sendo impositivo e primordial a análise semântica do texto, garantindo, na presente hipótese, à mesma autoridade judiciária – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – , tanto a competência para processar e julgar parlamentares federais, quanto para a determinação de todas as medidas cautelares que os envolvam, direta ou indiretamente, na seara penal.

ADPF 424 / DF

O risco de dano à prerrogativa funcional da parlamentar – de se submeter à persecução penal e às medidas acautelatórias que lhe são inerentes apenas por determinação desta SUPREMA CORTE – é também evidente, uma vez que tanto a sua intimidade quanto o próprio exercício de suas atividades funcionais se encontram expostos ao escrutínio arbitrário – porque praticado à margem da ordem jurídica – de autoridades estatais incompetentes.

Com isso não se pretende o estabelecimento de prerrogativa de foro em favor de locais ou bens determinados, mas tão-somente o absoluto respeito ao princípio do juízo natural e ao devido processo legal, que determinam a supervisão judicial sobre investigações pelo órgão constitucionalmente competente.

Não há dúvida da possibilidade de decisão judicial afastar a inviolabilidade domiciliar (*"cláusula de reserva jurisdicional"* – CF, art. 5º, XI), permitir o acesso ao Congresso, seus gabinetes e apartamentos funcionais, porém, em respeito ao Princípio do Juiz Natural, essa autoridade competente é o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Como afirmei no julgamento da Rcl 25.537 (Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26/6/2019), o conteúdo de bens, pertences, computadores, documentos institucionais ou pessoais existentes dentro das Casas Legislativas, cuja proteção constitucional é histórica, se relaciona institucionalmente à própria independência do Poder Legislativo e suas características de autogoverno e autogestão, estando sob direção de seu Presidente.

Dessa maneira, não havendo consentimento ou pressupondo-se o dissenso do Presidente da Casa Legislativa, a diligência de busca e apreensão no interior da Câmara ou Senado Federal somente pode ser realizada com a devida ordem da autoridade judicial competente, que, no caso, repita-se, é o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

A cláusula de reserva jurisdicional exige, portanto, decisão do Órgão Jurisdicional competente para substituir o possível dissenso ou recusa daquele que estava legalmente autorizado a determinar o ingresso ou

ADPF 424 / DF

impedir o acesso, que, nos casos em questão, se tratava dos Presidentes das Casas Legislativas.

Não há dúvidas de que a ordem judicial visava a substituir eventual dissenso ou oposição do Presidente da Casa Legislativa, a quem compete sua administração, bem como a gestão, posse e guarda final dos documentos, móveis, utensílios, inclusive computadores e arquivos, ao ingresso da Polícia e do Ministério Público ao interior do Congresso Nacional, para realização de busca e apreensão; e, no caso do gabinete e do apartamento funcional, a substituição do dissenso da parlamentar federal.

Se o destinatário final da ordem foi o Chefe do Poder Legislativo ou o próprio parlamentar (nas hipóteses de gabinetes pessoais e apartamentos funcionais) – cuja livre manifestação de vontade poderia evitar a necessidade de mandado judicial – o Juiz Natural para expedi-la, igualmente sem qualquer dúvida, somente poderia ser o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Observe-se que, mesmo no âmbito civil, a atuação juridicamente possível para obtenção de documentos congressuais seria o ajuizamento do competente mandado de segurança perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Caso, por exemplo, o Presidente de Casa Legislativa se recuse ao envio de determinado documento, arquivo ou informação à Polícia ou ao próprio Ministério Público, não será possível ordem mandamental de juiz de 1º grau impondo essa obrigação, cabendo ao Ministério Público, nesse cenário, a impetração de mandado de segurança perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, para a obtenção de ordem mandamental em face do Presidente da Casa respectiva.

Assim, no âmbito criminal, que constitui hipótese ainda mais sensível para o equilíbrio entre os Poderes, de busca e apreensão de documentos, pertences e computadores para fins de instrução criminal, caberá, de igual modo, à Polícia ou ao Ministério Público a obtenção de autorização dessa CORTE para o cumprimento de mandado.

Não se trata de estabelecimento de prerrogativa de foro a

determinados locais, mas sim, de absoluto respeito ao princípio do juízo natural e ao devido processo legal, que exigem que a ordem seja emitida contra aquele que tem a responsabilidade legal pela casa legislativa e pela gestão de seus documentos, utensílios, computadores, etc.

Necessário insistir, seja no âmbito criminal, seja no âmbito civil, a atuação somente seria juridicamente possível no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, jamais no juízo de 1º grau, pois o que se busca é a substituição coercitiva de possível dissenso daquele que está legalmente autorizado a determinar o ingresso e permitir a apreensão. Somente a autoridade judicial competente poderá expedir mandado de busca e apreensão, dentro dos mecanismos de freios e contrapesos constitucionalmente consagrados.

Assim sendo, o cumprimento de mandados judiciais pela autoridade policial deve observar a contingência de que, em bens e espaços públicos afetados ao desempenho de funções públicas que são constitucionalmente protegidas por prerrogativa de foro — no caso, as dependências do Congresso Nacional e imóveis funcionais ocupados por parlamentares — há necessidade de autorização do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em vista da provável intromissão sobre recintos que afetam a intimidade de pessoas sujeitas a prerrogativa de foro.

À luz dos fundamentos acima expostos, bem como dos precedentes da CORTE já referidos, não haverá violação ao juiz natural, ainda que venha a ser cumprida nas dependências do Congresso Nacional, no cumprimento de medidas cautelares de natureza pessoal, como as medidas de prisão processual, ou medidas cautelares diversas da prisão (art. 319, CPP), contanto que a pessoa identificado no mandado não seja detentora de foro por prerrogativa de função.

A hipótese que reclama a atribuição de interpretação conforme ao art. 13, II, do CPP — “*Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial: (...) II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público*” — é a do cumprimento de medidas cautelares probatórias nas dependências do Congresso Nacional e imóveis funcionais ocupados por parlamentares,

ADPF 424 / DF

em razão da demonstrada constrição sobre autoridades sujeitas à jurisdição do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Assim delimitada a questão, afasto a necessidade de atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 13, inciso III, do CPP, tal como encaminhado pelo Min. Relator, por considerar que a previsão de cumprimento de medidas investigatórias por autoridade judicial já pressupõe se tratar da autoridade constitucionalmente competente, admitidas a premissas acima.

De igual modo, deixo de acolher os demais pedidos formulados, relacionados à comunicação da medida à Polícia do Senado Federal e ao pedido alternativo de execução das medidas em questão pela Polícia Federal, por constituírem aspectos procedimentais que não encontram qualquer fundamento nas disposições constitucionais e legais em disputa.

Em vista do exposto, ACOMPANHO o Ministro Relator para julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ADPF, atribuindo interpretação conforme à Constituição ao art. 13, II, do CPP, para estabelecer a competência exclusiva do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para a autorização de medidas cautelares probatórias a serem cumpridas nas dependências do Congresso Nacional, ou em imóveis funcionais ocupados por parlamentares.

É o voto.