



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

72702/2022/MPF/AJCRIM-STF/VCPGR/HJ

INQUÉRITO N. 4.831/DF

AUTOR Ministério Público Federal  
INVESTIGADOS Jair Messias Bolsonaro (Presidente da República) e Sérgio Fernando Moro (Ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública)  
RELATOR Ministro Alexandre de Moraes

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no uso de suas atribuições, vem à presença de Vossa Excelência manifestar-se nos termos que seguem.

-I-

**Do relatório**

1. Cuida-se de inquérito instaurado, diante do requerimento formulado pela Procuradoria-Geral da República às fls. 56-67, para apuração de supostos crimes de falsidade ideológica (artigo 299 do Código Penal<sup>1</sup>), coação no curso do processo (artigo 344 do Código Penal<sup>2</sup>), advocacia administrativa (artigo 321 do Código Penal<sup>3</sup>), prevaricação (artigo 319 do Código Penal<sup>4</sup>), obstrução da justiça (artigo 2º, §

<sup>1</sup> Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis, se o documento é particular

<sup>2</sup> Art. 344 - Usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo judicial, policial ou administrativo, ou em juízo arbitral:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

<sup>3</sup> Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

<sup>4</sup> Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa



1º da Lei nº 12.850/13<sup>5</sup>) e corrupção passiva privilegiada (artigo 317, § 2º do Código Penal<sup>6</sup>) pelo **Presidente da República Jair Messias Bolsonaro**.

2. De fato, o pronunciamento do então Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Fernando Moro, devidamente transcrito na manifestação ministerial, ocorrido juntamente com o seu pedido de exoneração do cargo, sugeriria, em tese, a busca de **favorecimento pessoal** a partir da indicação de cargos de direção na **Polícia Federal**, especialmente no Rio de Janeiro, por parte do Presidente da República no exercício de sua função.

3. Por outro lado, em eventual conclusão pela inveracidade do discurso do citado ex-Ministro, poderia vislumbrar-se, teoricamente, o cometimento dos delitos de contra a honra (artigos 138 a 140 do Código Penal<sup>7</sup>) ou de denúncia caluniosa (artigo 339 do Código Penal<sup>8</sup>) por sua parte.

4. O Ministro Relator, ao receber a inicial, deferiu o requerimento de instauração de inquérito, consoante decisão de fls. 108-124.

de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

<sup>5</sup> Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa.

<sup>6</sup> Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:  
[...]

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

<sup>7</sup> Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.

<sup>8</sup> Art. 339. Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente: (Redação dada pela Lei nº 14.110, de 2020)

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.



5. A primeira diligência cumprida foi a oitiva do ex-ministro Sérgio Moro, em 2 de maio de 2020. Na oportunidade, narrou-se que, em reunião ocorrida em 22 de abril de 2020, o Presidente da República teria afirmado que interferiria na troca da Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro e que tal evento fora gravado.
6. Em seguida, o Procurador-Geral da República indicou diligências e Vossa Excelência requisitou o envio de cópia dos registros audiovisuais dessa reunião pela Secretaria-Geral da Presidência da República, ocorrida no último dia 22 de abril no Palácio do Planalto, no intuito de ratificar ou não a versão do noticiante.
7. Foi dado seguimento às investigações, quando em 3 de março de 2022, o Senador da República Randolph Frederich Rodrigues Alves apresentou o **pedido incidental** de fls. 6854-6858, visando a determinação por parte do Ministro Relator de não realização de **quaisquer mudanças** em determinadas funções da **Polícia Federal** pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro até a conclusão dos inquéritos em curso contra investigados com foro privilegiado sem a **autorização prévia** do Supremo Tribunal Federal.
8. Tal requerimento possui como escopo, segundo o Senador da República, evitar que o Presidente da República pratique novos **atos de interferência indevida** no comando da Polícia Federal, uma vez que em 25 de fevereiro de 2022 teria sido realizada a quarta troca durante o seu mandato.
9. O Ministro Relator, então, abriu vista para manifestação da Procuradoria-Geral da República, conforme despacho de fls. 6861-6862.
10. Eis o relatório do essencial.



-II-

Da ilegitimidade do requerente

11. Inicialmente, em que pese a não adoção expressa de tal termo pelo requerente, dado o caráter criminal do presente procedimento e o conteúdo do pedido, que recai sobre a liberdade do exercício da função pública pelo investigado e possui a provisoriedade como característica, deve-se reconhecer a sua natureza jurídica de medida cautelar pessoal, cuja previsão encontra-se no capítulo V do título IX do Código de Processo Penal.

12. Do contrário, teria o requerente optado por outra via que não a penal, utilizando-se do mandado de segurança ou da ação popular, por exemplo.

13. O Código de Processo Penal, em seu artigo 282, § 2º, enumera os legitimados para requerimento das medidas cautelares:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

§ 2º As medidas cautelares serão decretadas pelo juiz a requerimento das partes ou, quando no curso da investigação criminal, por representação da autoridade policial ou mediante requerimento do Ministério Público.

14. Nesse sentido, cumpre observar que o peticionante não possui legitimidade para proceder tal requerimento, eis que o presente procedimento encontra-se em fase de investigação, e, ainda que já estivesse em curso a ação criminal, inexistiria também tal possibilidade, pois aquele não figura como parte, seja considerando a sua posição de cidadão ou de Senador da República.

15. De fato, o acesso à Corte Constitucional se sujeita às diversas **filtragens processuais**, a exemplo do **pré-questionamento** como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, da exigência da **repercussão geral** da causa, ou seja, da relevância supra individual, da **legitimação ativa especial** que demonstrem pertinência temática do requerente, entre outros.

16. Em outras palavras, o peticionamento no Supremo Tribunal Federal **não é amplo e irrestrito**.



17. Ao revés, trata-se de um acionamento racional, criterioso e de qualidade, sobretudo no campo penal e diante da especificidade da investigação de detentor de foro especial perante essa Corte, como se depreende do artigo 21 do seu Regimento Interno:

Art. 21. São atribuições do Relator:

iv – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;

v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;

[...]

xv – determinar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido, bem como o seu arquivamento, quando o requerer o Procurador-Geral da República, ou quando verificar: (grifado) [...]

18. Patente, portanto, que o Peticionante carece de legitimidade *ad causam*, condição subjetiva indispensável para a admissibilidade da provocação da Suprema Corte, em consonância com o disposto nos artigos 95, inciso IV, 395, inciso II e 564, inciso II<sup>9</sup>, do Código de Processo Penal.

19. No processo penal brasileiro, o Ministério Público ostenta a posição de titular único da ação penal de iniciativa pública. Aury Lopes Júnior, explica<sup>10</sup>:

Legitimidade ativa: está relacionada com a titularidade da ação penal, desde o ponto de vista subjetivo, de modo que será o Ministério Público, nos delitos perseguíveis mediante denúncia, e do ofendido ou seu representante legal, nos delitos perseguíveis através de queixa. É ocupada pelo titular da pretensão acusatória. Especificamente no processo penal, a legitimidade decorre da

<sup>9</sup> Art. 95. Poderão ser opostas as exceções de:

[...]

IV - ilegitimidade de parte;

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

[...]

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou [...]

Art. 564. A nulidade ocorrerá nos seguintes casos:

[...]

II - por ilegitimidade de parte;

<sup>10</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. Direito Processual Penal. 17. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. 341p.



sistemática legal adotada pelo legislador brasileiro e não propriamente do interesse. Por imperativo legal, nos delitos de ação penal de iniciativa pública, o Ministério Público será sempre legitimado para agir. Já nos delitos de ação penal de iniciativa privada, somente o ofendido ou seu representante legal poderá exercer a pretensão acusatória através da queixa-crime.

20. Mesmo a admissão da atuação do assistente de acusação é excepcional e secundária, bem como restrita, em regra, ao ofendido ou seu representante legal. É uma parte, mas não principal, sendo atuação meramente acessória em relação à parte principal, qual seja o Ministério Público. A presença do assistente de acusação é excepcionalíssima, exatamente, para garantir que não ocorra uma tergiversação do propósito do Processo Penal, qual seja, o exercício do *jus puniendi* estatal de acordo com as balizas constitucionais, afastando-se da utilização do processo-crime com o propósito de vingança privada, interesses pessoais ou meramente econômicos.

21. As restrições estendem-se aos pedidos de medida cautelar de natureza criminal, competindo ao Ministério Público ou a autoridade policial presidente da investigação formular os referidos pedidos. A viabilidade do requerimento de medidas cautelares por terceiros estranhos ao processo já foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Sendo esse o contexto, passo a examinar, desde logo, a questão prévia da legitimidade do ora requerente para formular os pleitos deduzidos nestes autos. E, ao fazê-lo, entendo, na linha da decisão por mim proferida nos autos da Pet 8.813/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, que terceiros noticiantes – por não disporem de legitimidade ativa para tanto – não podem requerer diligências ou medidas cautelares em sede de procedimentos criminais em que são investigadas infrações delituosas perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública.

Não se pode desconhecer que o monopólio da titularidade da ação penal pública pertence ao Ministério Público, que age, nessa condição, com exclusividade, em nome do Estado. A ordem normativa instaurada no Brasil em 1988, formalmente plasmada na vigente Constituição da República, outorgou ao “Parquet”, entre as múltiplas e relevantes funções institucionais que lhe são inerentes, a de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (CF, art. 129, inciso I – grifei), ressalvada a hipótese, que é excepcional, prevista no art. 5º, inciso LIX, da Carta Política.

Essa cláusula de reserva, pertinente à titularidade da ação penal pública, apenas acentuou – desta vez no plano constitucional – a condição de “*dominus litis*” do Ministério Público, por ele sempre ostentada no regime anterior, não obstante as exceções legais então existentes.



Tal regra constitucional (CF, art. 129, I) – consoante adverte a doutrina (CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 2/302, 2001, Saraiva; HUGO NIGRO MAZZILLI, “Introdução ao Ministério Público”, p. 124, item n. 24, 7ª ed., 2008, Saraiva, v.g.) – provocou, em face da absoluta supremacia de que se revestem as normas da Constituição, a imediata revogação de diplomas legislativos editados sob a égide do regime anterior (RTJ 134/369, Rel. Min. CELSO DE MELLO) que deferiam, excepcionalmente, a titularidade do poder de agir, mediante ação penal pública “ex officio”, a magistrados e a autoridades policiais.

Em consequência do monopólio constitucional do poder de agir outorgado ao Ministério Público em sede de infrações delituosas perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, somente ao “Parquet” – e ao “Parquet” apenas – competem as prerrogativas de oferecer a denúncia e de propor o arquivamento de quaisquer peças de informação ou de inquérito policial, sempre que inviável a formação da “opinio delicti”. (STF, Pet. 8826/DF, Min. Rel. Celso de Mello, julgamento em 05.10.2020) (grifado).

22. É certo que não se pretende cercear o direito constitucional<sup>11</sup> de petição do ora Peticionante, sempre bem-vindo, previsto artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”<sup>12</sup>, e germinado do *right of petition* da Carta Magna de 1215), porém o percurso adequado seria o seu direcionamento à Procuradoria-Geral da República, onde seria tratado e examinado como Notícia de Fato, de acordo com a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, *ipsis litteris*:

Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações. (grifado)

23. Nesse contexto, competiria ao titular da ação penal verificar a existência de conexão dos fatos noticiados com o objeto da investigação, bem como a presença dos requisitos de necessidade e adequação de suposta medida cautelar, vinculada ao propósito finalístico da persecução penal.

<sup>11</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

[...]

<sup>12</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;



24. Não se afigura razoável, que investigações em curso na Corte Constitucional, tornem-se palco para possíveis repercussões midiáticas ou de divergência eleitoral daqueles que vivenciam o dia a dia da disputa de mandatos dos cargos públicos eletivos. Cada vez, mais comum, tem sido o endereçamento de pleitos de ordem criminal imediatamente ao Supremo Tribunal Federal, ao invés de trilharem o caminho habitual do sistema constitucional acusatório do artigo 129, inciso I, noticiando à autoridade policial ou ao *Parquet*, a fim de iniciar as perscrutações de hipotético delito, fase eminentemente pré-processual, como se atentou o Ministro Marco Aurélio:

2. A rigor, cabe informar à autoridade policial ou ao Ministério Público Federal, titular de uma possível ação penal incondicionada, a prática criminosa, mas parecer ter mais repercussão vir ao Supremo<sup>13</sup>. (Petição 9.605) (grifado)

25. A criminalização da política no âmbito do Poder Judiciário gera efeitos deletérios na ordem democrática e esvazia o papel dos Poderes Legislativo e Executivo como atores centrais da representação da vontade popular. Prejudica a eficiência da persecução penal e embaraça, muitas das vezes, a coleção de elementos probatórios que deveriam ser produzidos sob manto do sigilo das investigações.

26. Registre-se que o acesso à Justiça ao longo da História passou por transformações para atender à expectativa humanística desse direito, de modo que deve ser visto como um requisito essencial dos Direitos Humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que busca garantir os direitos de todos os cidadãos, sob a ótica efetiva e não apenas formal<sup>14</sup>, consagrado no artigo 7.6<sup>15</sup> da Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada pelo Decreto n° 678/1992) e no artigo 5°, inciso XXXV<sup>16</sup>, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346270517&ext=.pdf>. Acessado em: 7 de fevereiro de 2022.

<sup>14</sup> Cappelletti, Mauro, Garth, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Editora Fabris, 1998, páginas 9-12.

<sup>15</sup> ARTIGO 7 Direito à Liberdade Pessoal

6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados-Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.

<sup>16</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;





27. Porém, atuação de Congressista como anômalo “*assistente de acusação*”, no âmbito de procedimento criminal em curso no Poder Judiciário em face de mandatário do Poder Executivo, representa deformidade do próprio sistema de pesos e contrapesos constitucionalmente estabelecido<sup>17</sup>, circunstância esta que pode afetar diretamente o cerne da persecução penal.

28. Ainda que o peticionante seja ocupante do cargo de Senador da República, ou seja, autoridade pública alçada ao cargo pela *vontade popular*, e possua o compromisso de a preservação dos direitos e garantias fundamentais e a defesa da sociedade contra atos ilegais ou abusivos perpetrados por agentes estatais, o processo penal não é a via adequada para veiculação de tal demanda, que deve ser objeto de mandado de segurança coletivo por partido do seu partido político, conforme prescreve em sua obra Alexandre de Moraes<sup>18</sup>;

Os *partidos políticos*, desde que representados no Congresso Nacional, têm legitimação ampla, podendo proteger quaisquer interesses coletivos ou difusos ligados à sociedade. Como salientado pela Ministra Ellen Gracie, “se o legislado constitucional dividiu os legitimados para impetração do mandado de segurança coletivo em duas alíneas, e empregou somente com relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão *em defesa dos interesses de seus membros ou associados* é porque não quis criar esta restrição aos partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecendo na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independente de estarem relacionados a seus filiados”, além disso, afirma “não haver limitações materiais ao uso deste instituto por agremiações partidárias, à semelhança do que ocorre na legitimação para propor ações declaratórias de inconstitucionalidade” e conclui que “tudo o que foi dito a respeito da legitimação dos partidos políticos na ação direta de inconstitucionalidade pode ser aplicado ao mandado de segurança coletivo”. Anote-se, porém, que não foi esse o entendimento do legislado, ao estabelecer no art. 21 da Lei nº 12.016/09, que o mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a (1) seus integrantes ou (2) à finalidade partidária. Não nos parece a melhor solução refutamo-as, inclusive, inconstitucional. Ora, se todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (CF, art. 1º, parágrafo único), sendo indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva (*elegibilidade*) o alistamento eleitoral (CF, art. 14, § 3º, III), a razão de existência dos partidos políticos é a

<sup>17</sup> Existindo inúmeros meios de controle político-administrativo à disposição do representante.

<sup>18</sup> Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional / Alexandre de Moraes – 27 ed. - São Paulo: Atlas, 2011, p. 177.



própria *subsistência do Estado Democrático* de Direito e da preservação dos direitos e garantias fundamentais (CF, art. 1º, V – consagra o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil). Nesta esteira de raciocínio, o legislador constituinte pretende fortalecê-los concedendo-lhes legitimação para o mandado de segurança coletivo, para a defesa da própria sociedade contra atos ilegais ou abusivos por parte da autoridade pública. Cercar essa legitimação somente para seus próprios interesses ou de seus filiados é retirar dos partidos políticos a característica de essencialidade em um Estado Democráticos de Direito e transformá-lo em mera associação privada, o que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte.

29. O Ministério Público Federal sempre tem interesse na produção de provas de possíveis ilícitos penais, haja vista ser o titular da ação penal.
30. A eficácia da produção probatória, todavia, depende da validade dos meios de prova obtidos, de modo que é fundamental que a instrução seja conduzida de forma zelosa, inclusive com atenção à competência para a prática de atos sujeitos à reserva de jurisdição.
31. A falta de zelo no controle da produção da própria prova pode ser usada em desfavor do Ministério Público, sob acusação de inviabilidade da persecução. A precariedade na qualidade dos elementos probatórios pode redundar em absolvições por meios indiretos, sem o ônus argumentativo próprio e sem os custos reputacionais de um pedido de arquivamento ou de uma absolvição, deixando-se ao Poder Judiciário a responsabilidade social por uma impunidade que não atende aos anseios sociais.
32. Tal preocupação por parte do *Parquet* não incide somente sobre a produção probatória, repercutindo também sobre os sujeitos do processo e os limites de sua atuação.
33. Assim, carece de legitimidade subjetiva o representante para os pleitos formulados no bojo do presente inquérito.



-III-

Da necessidade de prévia oitiva do investigado

34. Deve ser observada, ainda, a previsão legal do artigo 282, § 3º do Código de Processo Penal<sup>19</sup> que estipula a intimação da parte contrária para manifestar-se quanto ao pedido da medida cautelar.

35. Não foi mencionado pelo peticionante qualquer fundamento através do qual possa vislumbrar-se urgência ou existência de perigo de ineficácia da medida pleiteada, inexistindo, assim, motivação idônea para imposição da cautelar *inaudita altera pars*.

36. Desta forma, privilegiando-se o princípio do contraditório enunciado no artigo 5º, LV da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>20</sup>, deve o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro ser intimado para prévia manifestação quanto ao presente requerimento.

-IV-

Dos fundamentos

-IV.1-

Da impossibilidade jurídica da medida pretendida

37. As espécies de medidas cautelares diversas da prisão estão dispostas no artigo 319 do Código de Processo Penal:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

<sup>19</sup> Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

§ 3º Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, determinará a intimação da parte contrária, para se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias, acompanhada de cópia do requerimento e das peças necessárias, permanecendo os autos em juízo, e os casos de urgência ou de perigo deverão ser justificados e fundamentados em decisão que contenha elementos do caso concreto que justifiquem essa medida excepcional.

<sup>20</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX - monitoração eletrônica.

38. Observa-se que a cautelar pretendida pelo requerente, qual seja, a proibição da realização de quaisquer mudanças em determinadas funções da Polícia Federal por parte do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro até a conclusão dos inquéritos em curso contra investigados com foro privilegiado sem a autorização prévia do Supremo Tribunal Federal **não possui previsão legal.**

39. Em que pese a existência de posicionamento em sentido contrário, prevalece o posicionamento da **taxatividade do rol** do artigo 319 do Código de Processo Penal, não podendo o juiz adotar medidas além das nele previstas. Nesse sentido, preleciona, Néstor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar<sup>21</sup>:

Apesar da dicção um tanto aberta, dada ao art. 319 do CPP, que poderia permitir a argumentação no sentido de que o rol de medidas cautelares diversas da prisão é

<sup>21</sup> Távora, Nestor. Curso de Processo Penal e Execução Penal / Nestor Távora, Rosmar Rodrigues Alencar – 16ª ed. - Salvador: Juspodium, 2021, p. 917-918.



aberto, devemos lembrar que a matéria restringe, em maior ou menor grau, direitos pessoais. Em outros termos, as medidas cautelares alternativas ferem direito de primeira geração, seja a liberdade (internação provisória ou recolhimento domiciliar noturno), seja propriedade (por meio da fiança).

Ora, em matéria de restrição a garantias individuais constitucionais, a exegese deve ser restrita. Logo, o intérprete não pode sacar mais medidas cautelares alternativas que aquelas ali descritas. Se houver ambiguidade ou dúvida na interpretação, devemos buscar o sentido mais estreito, para cercar o mínimo possível aquele direito. [...] Outra conclusão não podemos chegar senão que, no processo penal, é vedado o uso do poder geral de cautela dos juízes, ainda que o sob o argumento de que a aplicação da medida cautelar menos gravosa serviria para proteger algum direito do imputado.

Cabe avivar, em outras palavras, que, se não é proporcional a aplicação de prisão cautelar, nem a das medidas cautelares descritas legalmente, o magistrado não terá o poder de alterar o sentido das hipóteses legais ou de combinar os seus conteúdos para forjar medida cautelar nova, ainda que sob o pretexto de outorgar maior “benefício” ao réu. Em todo caso, portanto, deve vigorar o valor da liberdade do imputado. Se não há lugar para quaisquer medidas cautelares previstas em lei – sejam elas prisionais, patrimoniais ou alternativas – porque excessivas as que atendem o requisito da legalidade estrita, deve o juiz conceder a liberdade plena e irrestrita ao indiciado ou réu. (grifado).

40. Também filia-se a esta corrente doutrinária Rodrigo Capez<sup>22</sup>, ao consignar que *“O juiz, no processo penal, está rigorosamente vinculado às previsões legislativas, razão por que somente pode decretar as medidas coercitivas previstas em lei e nas condições por ela estabelecidas, não se admitindo medidas cautelares atípicas (isto é, não previstas em lei) nem o recurso à analogia com o processo civil”*.

41. No mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

PROCESSO PENAL – PODER GERAL DE CAUTELA – INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE ESTRITA E DA TIPICIDADE PROCESSUAL – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA ADOÇÃO, PELO MAGISTRADO, DE MEDIDAS CAUTELARES ATÍPICAS, INESPECÍFICAS OU INOMINADAS EM DETRIMENTO DO “STATUS LIBERTATIS” E DA ESFERA JURÍDICA DO INVESTIGADO, DO ACUSADO OU DO RÉU – O PROCESSO PENAL COMO INSTRUMENTO DE SALVAGUARDA DA LIBERDADE JURÍDICA DAS PESSOAS SOB PERSECUÇÃO CRIMINAL . – Inexiste, em nosso sistema jurídico, em matéria processual penal,

<sup>22</sup> CAPEZ, Rodrigo. No processo penal não existe poder geral de cautela. Consultor Jurídico: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-06/rodrigo-capez-processo-penal-nao-existe-poder-geral-cautela>>. Acesso em 09.03.2022



o poder geral de cautela dos Juízes, notadamente em tema de privação e/ou de restrição da liberdade das pessoas, vedada, em consequência, em face dos postulados constitucionais da tipicidade processual e da legalidade estrita, a adoção, em detrimento do investigado, do acusado ou do réu, de provimentos cautelares inominados ou atípicos. O processo penal como instrumento de salvaguarda da liberdade jurídica das pessoas sob persecução criminal. Doutrina. Precedentes : HC 173.791/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 173.800/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 186.209- -MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g. . (STF, HC 186.490/SC, Min. Rel. Celso de Mello, julgamento em 10.10.2020.)

42. Desta forma, conclui-se pela impossibilidade jurídica da medida cautelar requerida pelo peticionante, diante da inexistência de sua previsão legal no ordenamento jurídico pátrio.

#### -IV.2-

#### Da impossibilidade de prévia intervenção em ato administrativo ainda não perfectibilizado

43. Os cargos de direção da Polícia Federal, para os quais o peticionante deseja impedir as alterações sem autorização da Supremo Tribunal Federal, são **funções de confiança**, conforme previsto no anexo III do Decreto nº 10.365/20<sup>23</sup>, possuindo como característica a **livre nomeação e exoneração** pelo Presidente da República, independentemente de motivação (*ad nutum*), conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>24</sup>:

Portanto, perante a Constituição atual, quando se fala em função, tem-se que ter em vista dois tipos de situações:

[...]

2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são **funções de confiança, de livre provimento e exoneração**; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10365.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10365.html)>. Acesso em 10/03/2022.

<sup>24</sup> Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1235-1236.





44. Os atos administrativos de nomeação e exoneração para tais cargos, portanto, são **discricionários**, e, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes<sup>25</sup>, admite-se a intervenção judicial apenas em situações **excepcionais e justificadamente**. Isso ocorre pois o legislador, nesta espécie de norma, optou por conceder **margem de liberdade** ao administrador, que exercerá um juízo de valor de acordo com critérios de conveniência e oportunidade.

45. Especificamente em relação ao exame de nomeações realizadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal, não há notícias de anteriores veiculações como medida cautelar no **processo penal**, dada a **impropriedade de tal meio**, conforme esclarecido no capítulo anterior.

46. Desta forma, para possibilitar um melhor exame do mérito do pedido formulado pelo requerente, cabe proceder a sucinta análise de dois **casos paradigmas** que foram levados ao crivo do Supremo Tribunal Federal através de **processos cíveis**, via mais adequada para tal objeto.

47. O primeiro deles ocorreu no ano de 2016, na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.070/DF<sup>26</sup>, na qual o Ministro Relator Gilmar Mendes concluiu pela presença de **desvio de finalidade e intenção de fraude** na nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva pela então presidente Dilma Rousseff, suspendendo a sua eficácia liminarmente.

48. Já no ano de 2020, após a nomeação de Alexandre Ramagem Rodrigues para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 37.097/DF<sup>27</sup> questionando o ato, decidindo o Ministro Relator Alexandre de Moraes liminarmente pela sua suspensão, também diante da viabilidade da ocorrência de **desvio de finalidade**.

<sup>25</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308995627&ext=.pdf>>. Acesso em 10.03.2022.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342983750&ext=.pdf>>. Acesso em 10.03.2022.



49. Observa-se, no entanto, que nos citados julgados, o exame judicial do ato de nomeação ocorreu apenas de forma **posterior**, sendo sua eficácia suspensa após a conclusão de forma **casuística e concreta** pelo desvio de finalidade ou violação a algum princípio constitucional.

50. Vale mencionar ainda que tais decisões foram tomadas **monocrática e liminarmente**, sem o exame do mérito pelo Plenário, impossibilitando assim a consolidação de uma jurisprudência estável sobre o tema.

51. Ainda que possuam natureza cível, diferentemente do presente procedimento, possuíam o **mesmo objetivo**, qual seja, a análise judicial do mérito do ato administrativo de nomeação para cargo público efetuada pelo Presidente da República, sendo cabível, razão pela qual denota-se a pertinência desta **apreciação comparativa**.

52. O peticionante pleiteia, no entanto, que o Presidente da República seja obrigado a não realizar quaisquer mudanças nas funções de Direção da Polícia Federal, pretendendo, ao **contrário do decidido nos precedentes mencionados**, pela **análise prévia** do ato administrativo de nomeação.

53. No julgamento da Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.609<sup>28</sup>, com a mesma temática do presente requerimento, o Ministro Relator Celso de Mello deixou clara a **impossibilidade da presunção** do desvio de finalidade do ato de nomeação, senão vejamos:

8. Conclusão:

(a) a nomeação de alguém para o cargo de Ministro de Estado, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 87 da Constituição da República, não configura, por si só, hipótese de desvio de finalidade (que jamais se presume), eis que a prerrogativa de foro – que traduz consequência natural e necessária decorrente da investidura no cargo de Ministro de Estado (CF, art. 102, I, “c”) – não importa em obstrução e, muito menos, em paralisação dos atos de investigação criminal ou de persecução penal; (grifado).

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>>. Acesso em 10.03.2022.





-IV.3-

Da ausência dos pressupostos autorizadores para adoção de medidas cautelares

54. A cautelaridade inerente à adoção da medida impõe, para sua validade, a presença dos requisitos gerais das cautelares criminais, o *fumus comissi delicti* e o *periculum libertatis*. O autor Renato Brasileiro discorre sobre o tema nos seguintes termos<sup>29</sup>:

Em que pese a falta de sistematização das cautelares no Código de Processo Penal e a inexistência de um processo penal cautelar autônomo, isso não significa dizer que esses provimentos cautelares possam ser determinados durante a persecução penal sem a observância de requisitos e fundamentos próprios do processo cautelar. Como espécies de provimentos de natureza cautelar, as medidas cautelares de natureza pessoal jamais poderão ser adotadas como efeito automático da prática de determinada infração penal. Sua decretação também está condicionada à presença do *fumus comissi delicti* e do *periculum libertatis*.

Não se pode pensar que as medidas diversas da prisão, por não implicarem a restrição absoluta da liberdade, não estejam condicionadas à observância dos pressupostos e requisitos legais. Pelo contrário. À luz da garantia da presunção de não culpabilidade e da própria redação do art. 282 do CPP, nenhuma dessas medidas pode ser aplicada sem que existam os pressupostos do *fumus comissi delicti* e do *periculum libertatis*.

Em face do caráter urgente da medida cautelar, ao analisar seu cabimento, limita-se o juiz ao exercício de uma mera cognição sumária. Em outras palavras, quando da adoção de uma medida cautelar, é inviável exigir-se que o juiz desenvolva atividade cognitiva no mesmo grau de profundidade que aquela desenvolvida para o provimento definitivo. Não se decide com base no *ius*, mas sim no *fumus boni iuris*.

O *fumus boni iuris* enseja a análise judicial da plausibilidade da medida pleiteada ou percebida como necessária a partir de critérios de mera probabilidade e verossimilhança e em cognição sumária dos elementos disponíveis no momento, ou seja, basta que se possa perceber ou prever a existência de indícios suficientes para a denúncia ou eventual condenação de um crime descrito ou em investigação, bem como a inexistência de causas de exclusão de ilicitude ou de culpabilidade.

[...]

O *periculum in mora*, por sua vez, caracteriza-se pelo fato de que a demora no curso do processo principal pode fazer com que a tutela jurídica que se pleiteia, ao ser concedida, não tenha mais eficácia, pois o tempo fez com que a prestação jurisdicional se tornasse inócua, ineficaz.

Em outras palavras, *periculum in mora* nada mais é do que o perigo na demora da entrega da prestação jurisdicional. No tocante às medidas cautelares de natureza

<sup>29</sup> Lima, Renato Brasileiro de Manual de processo penal: volume único / Renato Brasileiro de Lima – 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 941-943.



real, como o sequestro e o arresto, esse conceito de *periculum in mora* se ajusta de maneira perfeita, pois a demora da prestação jurisdicional possibilitaria a dilapidação do patrimônio do acusado. Em se tratando de medidas cautelares de natureza pessoal, no entanto, o perigo não deriva do lapso temporal entre o provimento cautelar e o definitivo, mas sim do risco emergente da situação de liberdade do agente. Logo, em uma terminologia mais específica à prisão cautelar, utiliza-se a expressão *periculum libertatis*, a ser compreendida como o perigo concreto que a permanência do suspeito em liberdade acarreta para a investigação criminal, o processo penal, a efetividade do direito penal ou a segurança social.

55. O exame do caso concreto revela a ausência desses requisitos, de modo que inviável a implementação da medida.

56. O requerente fundamenta seu pedido na necessidade de evitar interferências indevidas da cúpula do Poder Executivo nas atividades-fim da Polícia Federal. A presente investigação, no entanto, encontra-se em **estágio inicial** de apuração, não tendo sido possível, até o momento, colher **elementos suficientes** que apontem para probabilidade e verossimilhança suficientes para propositura da denúncia e conclusão da existência do *fumus comissi delicti*.

57. Do relatado pelo peticionante, depreende-se que o *periculum libertatis* estaria fundado na **garantia da ordem pública**, supostamente ameaçada pelas constantes alterações na cúpula da Polícia Federal realizada pelo Presidente da República. Em dado momento, afirma que a recente nomeação de Márcio Nunes de Oliveira para função de Diretor-Geral, ocorrida em 25 de fevereiro de 2022, "*se deu em razão do desagrado do Chefe do Executivo Federal com a conclusão a que chegou o órgão no âmbito do Inquérito 4.878/DF*".

58. Entretanto, tal argumentação é **desprovida de qualquer suporte probatório mínimo** que permita a inclusão de tal nomeação no contexto de investigação deste Inquérito e se revele suficiente para fundamentar a decretação de uma medida cautelar, tratando-se apenas de uma mera **suposição** por parte do requerente.

59. Há a necessidade ainda da análise da **contemporaneidade** enquanto elemento para aferir a presença do *periculum libertatis* em dada hipótese criminal, conforme sedimentado recentemente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

[...] 6. A decretação de medidas cautelares diversas da prisão, previstas no art. 319 do CPP, se condiciona à presença do *fumus comissi delicti* e do *periculum*



*libertatis*, exigindo-se a individualização do gravame, atendendo-se à gravidade concreta do crime, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado ou acusado (art. 282 do CPP). 7. No caso em análise, o Superior Tribunal de Justiça não afastou automaticamente do cargo o recorrente, ao revés, fundamentou, com base nas circunstâncias do caso concreto, a necessidade e a adequação das medidas cautelares impostas ao agravante, notadamente para cessar a suposta atividade criminosa por ele praticada no exercício do mandato popular. 8. **A contemporaneidade da medida cautelar de índole pessoal, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, deve ser aferida, com especial atenção, no momento de sua decretação.** 9. A contemporaneidade diz respeito aos motivos ensejadores da decretação da medida cautelar e não ao momento da prática supostamente criminosa em si, ou seja, é desimportante que o fato ilícito tenha sido praticado há lapso temporal longínquo, sendo necessária, no entanto, a efetiva demonstração de que, mesmo com o transcurso de tal período, continuam presentes os requisitos (i) do risco à ordem pública ou (ii) à ordem econômica, (iii) da conveniência da instrução ou, ainda, (iv) da necessidade de assegurar a aplicação da lei penal.

[...]

(SL 1430 AgR, Rel. Min. Rosa Weber (Vice-Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 12.5.2021, DJe 26.5.2021) – Grifado

Agravo regimental no agravo regimental em habeas corpus. 2. Processual Penal. 3. Prisão preventiva. 4. Crimes de corrupção e organização criminosa. Operação SOS/RJ. 5. Ausência de contemporaneidade e de elementos concretos que justifiquem a prisão preventiva. 6. Possibilidade da substituição da prisão preventiva do agravado por medidas cautelares diversas, na forma do art. 319 do CPP. Jurisprudência da Segunda Turma. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

(HC 170892 AgR-segundo, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 11.2.2020, DJe 12.5.2020)

60. Sobre o tema, Renato Brasileiro afirma que<sup>30</sup> *“Por fim, é de todo relevante destacar que, para fins de decretação de qualquer medida cautelar, esse periculum libertatis deve ser atual, presente. Afinal, as medidas cautelares são ‘situacionais,’ ‘provisionais,’ tutelam uma situação fática presente, um risco atual. É dizer, não se admite a decretação de uma medida cautelar para tutelar fatos pretéritos, que não necessariamente ainda se fazem presentes por ocasião da decisão judicial em questão.”*

61. No entanto, a troca no comando da Polícia Federal objeto da presente investigação ocorreu em 28 de abril de 2020, ou seja, já houve o decurso do lapso temporal superior a 1 ano e 10 meses, de forma que o suposto risco de interferência

<sup>30</sup> Ibidem, p. 944.



por parte do Presidente da República alegado pelo peticionante **não se demonstra atual.**

62. Inclusive, conforme exposto no item 48, tal nomeação foi **suspensa** pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, já houve a adoção da **medida legal necessária e suficiente** a conter eventual desvio de finalidade do Presidente da República.

63. Ressalte-se que as nomeações posteriores citadas pelo requerente, incluindo-se a de 25 de fevereiro de 2022 que motivou o pedido incidental sob análise, não possuem, até o presente momento, **qualquer indício** de desvio de finalidade, de forma que não estão sob apuração e não podem ser fundamentar a decretação de medida cautelar sem a **efetiva demonstração** de tal ilegalidade.

64. Conclui-se, por fim, pelo **não preenchimento** dos requisitos do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*, essenciais para decretação da medida requerida pelo peticionante.

-V-

#### Da conclusão

65. Ante o exposto, consignando a necessidade de **prévia oitiva** do investigado, nos termos do artigo 282, § 3º do Código de Processo Penal, o Ministério Público Federal manifesta-se:

- a) preliminarmente, pelo não conhecimento do pedido dada a **ilegitimidade ad causam** do requerente, com fulcro no artigo 282, § 2º, do Código de Processo Penal; e
- b) no mérito, pelo indeferimento do pedido ante a **impossibilidade jurídica** e a **ausência dos pressupostos autorizadores** do art. 319 do Código de Processo Penal para adoção de medidas cautelares pleiteadas pelo requerente.

Brasília, 15 de março de 2022.

  
HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS  
Vice-Procurador-Geral da República