

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) : ROMULO GOBBI DO AMARAL
ADV.(A/S) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S) : THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
ADV.(A/S) : EDVALDO FERNANDES DA SILVA
INTDO.(A/S) : JUIZ FEDERAL DA 10ª 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 **CRISTIANO ZANIN** (Relator): A questão constitucional submetida à apreciação desta Corte na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) consiste em determinar se a realização de busca e apreensão nas dependências do Congresso Nacional ou em outros locais sob a sua administração, incluindo imóveis funcionais, exige prévia autorização de Ministro do Supremo Tribunal Federal, ainda que a pessoa diretamente investigada não detenha mandato parlamentar.

Mais amplamente, discute-se se as **regras de foro por prerrogativa de função** se estendem não apenas às hipóteses de investigação direta de autoridades, mas igualmente à **decretação de medidas cautelares probatórias a serem cumpridas em seus locais de trabalho ou em imóveis funcionais**, ainda que seja outra a pessoa investigada.

ADPF 424 / DF

Os pedidos formulados na inicial e em seu aditamento podem ser assim sintetizados:

(i) a declaração de inconstitucionalidade do ato originalmente impugnado, qual seja, a decisão proferida pelo MM. Juízo da 10ª Vara Criminal e 1ª Juizado Especial Federal Criminal, da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do Inquérito nº 010/2016-7 (processo nº 35384-82.2016.4.01.3400), que determinou a realização de operação dentro de uma das Casas do Congresso Nacional, sem prévia autorização do STF;

(ii) a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 13, incisos II e III, do Código de Processo Penal, para:

(a) declarar que eventual decisão judicial ou diligência policial a ser cumprida em locais sob administração do Congresso Nacional e de suas Casas somente possa ser executada se determinada por Ministro do Supremo Tribunal Federal ou, quando emanada de outro juízo, se ratificada por um Ministro do Supremo Tribunal Federal, mediante incidente próprio a ser processado na forma do Regimento Interno do STF;

(b) determinar, nesses casos, a obrigatoriedade de comunicação à Polícia do Senado Federal, com transferência do sigilo, se for o caso;

(c) alternativamente, declarar que eventual decisão judicial ou diligência policial nesses locais somente possa ser executada pelo órgão da polícia legislativa competente ou pela Polícia Federal, neste caso mediante prévia autorização do Presidente da Casa Legislativa respectiva ou de seu substituto legal, em caso de impedimento.

O dispositivo legal mencionado apresenta a seguinte redação:

Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

III - cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias;

Legitimidade ativa

Fica evidenciada a legitimidade da Mesa do Senado Federal para propor a presente ADPF, com fundamento no art. 103, II, da Constituição Federal e no art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999.

Admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Conforme entendo, os requisitos essenciais para conhecimento da presente arguição encontram-se parcialmente preenchidos.

São pressupostos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental incidental (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei n. 9.882/1999): (i) o descumprimento de preceito fundamental resultante de ato do poder público; (ii) a inexistência de outro meio idôneo (subsidiariedade); e (iii) a relevância da controvérsia sobre lei ou ato normativo (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 366-380).

(i) No presente caso, está caracterizado o suposto descumprimento de preceitos fundamentais constitucionais a ensejar o cabimento da arguição. Isso porque o debate aqui colocado envolve a determinação das implicações das regras de competência previstas na Constituição da República, notadamente aquelas que atribuem competência originária ao Supremo Tribunal Federal. Trata-se, portanto, de determinar o alcance de importantes direitos fundamentais, como o devido processo legal (art. 5º,

ADPF 424 / DF

LIV, da Constituição Federal), a garantia do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF) e a separação de poderes (art. 2º da CF).

Ademais, a presente ADPF não se limita a impugnar decisões judiciais específicas que autorizaram a realização de busca e apreensão nos contextos mencionados, mas também tem como objeto dispositivo do Código de Processo Penal de 1941, a fim de que se examine não apenas a sua recepção pela ordem constitucional vigente, como também a interpretação que lhe deve ser conferida à luz da Constituição de 1988.

(ii) De acordo com o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental deveria ser apenas parcialmente conhecida, tendo em vista que a lesividade dos atos concretamente impugnados, referentes a ordens específicas de busca e apreensão, já teria sido sanada por meio de reclamações constitucionais (por exemplo, as Reclamações n. 25.537 e 42.335 – vide doc. 33, p. 7). Em razão disso, não estaria preenchido o requisito da subsidiariedade em relação a esse pedido.

Entendo, contudo, que não se trata de uma questão de subsidiariedade.

Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o aludido requisito é preenchido nas situações em que inexistente outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental **de forma ampla, geral e imediata** (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27/10/2006).

Como ressaltou o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária, “o fato de existir ação subjetiva ou possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF — já que a questão realmente importante será a capacidade do meio disponível de sanar ou

ADPF 424 / DF

evitar a lesividade ao preceito fundamental” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 378).

Nesse contexto, entendo que a mera possibilidade de propor reclamação constitucional contra o mesmo ato impugnado no primeiro pedido da presente ADPF não constitui *per se* impeditivo para conhecimento da arguição, até porque os legitimados para propor a reclamação e a ADPF são diversos, além de os pressupostos de admissibilidade serem, também, distintos. Mais importante é determinar se, no momento da propositura, a reclamação teria idoneidade para afastar a lesão de preceito fundamental, o que não ocorre no presente caso.

Prova disso é o fato de que, a despeito de uma das demandas de índole subjetiva questionadas ter sido tratada em Reclamação, investigações com características similares continuam acontecendo até o presente momento.

Com efeito, a arguente identifica, no preâmbulo da petição inicial, que a ADPF estaria sendo proposta em desfavor da "operação realizada pela Polícia Federal no dia 21/10/2016 e da decisão judicial que a autorizou", ato que também foi questionado pelo indivíduo afetado por meio da Reclamação 25.537. Contudo, a arguente também menciona outros fatos, tanto na inicial como no aditamento, demonstrando que o escopo da ADPF, na verdade, vai além do ato concreto impugnado.

Além disso, os pedidos formulados na inicial e no aditamento são mais amplos e, mais do que impugnar os atos em si considerados, visam conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 13, II e III, do Código de Processo Penal no que se refere a toda e qualquer busca e

ADPF 424 / DF

apreensão a ser realizada em locais administrados pelo Congresso Nacional, incluindo imóveis funcionais. Assim, o objeto da presente ADPF é mais abrangente do que os veiculados nas mencionadas reclamações constitucionais.

Reconheço, contudo, a perda de objeto em relação ao primeiro pedido, tendo em vista que a situação concreta impugnada foi solucionada na Reclamação 25.537:

Ementa: RECLAMAÇÃO. AÇÃO CAUTELAR. JULGAMENTO CONJUNTO. MATÉRIA PROCESSUAL PENAL. BUSCA E APREENSÃO REALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DO SENADO FEDERAL. MEDIDA AUTORIZADA PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. AUSÊNCIA DE AUTOMÁTICA E NECESSÁRIA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SUPERVISÃO DE APURAÇÃO TENDENTE A ELUCIDAR CONDUTAS POTENCIALMENTE ATRIBUÍDAS A CONGRESSISTAS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PARLAMENTAR. VULNERAÇÃO À COMPETÊNCIA DESTA CORTE. HIGIDEZ DAS PROVAS REPETÍVEIS OU QUE DISPENSAM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, inclusive no que toca à etapa investigatória, encontra-se taxativamente elencada nas regras de direito estrito estabelecidas no art. 102 da CRFB, razão pela qual não permite alargamento pela via interpretativa.

2. Inexistente previsão constitucional em direção diversa, não há como se acolher a pretensão no sentido de que seria necessariamente do Supremo Tribunal Federal a competência para apreciar pedido de busca e apreensão a ser cumprida nas dependências de Casas Legislativas. Isso porque, conforme se extrai do art. 102, CRFB, não se elegeu o local da realização de

diligências, ou seja, o critério espacial, como fator de determinação de competência desta Corte.

3. As imunidades parlamentares visam a salvaguardar a independência do exercício dos respectivos mandatos congressuais, de modo que não são passíveis de extensão em favor de outros agentes públicos ou funções alheias às estritas atividades parlamentares. Por essa razão, não há impedimento normativo de que integrantes de Polícia Legislativa sejam diretamente investigados em primeiro grau, na medida em que referidas funções públicas não se inserem no rol taxativo a legitimar a competência penal originária desta Suprema Corte.

4. Eventuais interferências entre os Poderes constituídos ou condicionamentos da atividade jurisdicional, como a exigência de participação de outros órgãos na realização de determinadas diligências, devem decorrer de previsão constitucional, descabendo adotar mecanismo de freio e contrapeso não disciplinado, expressa ou implicitamente, pela própria Constituição da República.

5. A jurisprudência desta Suprema Corte firmou-se no sentido de que a competência penal constitucionalmente estabelecida alcança também a fase investigatória. Assim, se inexistir indicativo de competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar eventual ação penal, não há razão para que a Suprema Corte aprecie medida de cunho preparatório e acessório.

6. Em sede de reclamação, a alegação de usurpação da competência do STF em razão da investigação, em primeiro grau, de agentes detentores de foro nesta Suprema Corte, deve ser demonstrada sem exigir o reexame de matéria fático-probatória. Para a configuração dessas circunstâncias, são insuficientes a possibilidade abstrata de envolvimento de parlamentares, bem como simples menções a nomes de congressistas.

7. Caso concreto em que, segundo decisões judiciais anteriormente proferidas pelo Juízo reclamado, a confirmação

das hipóteses investigatórias poderia levar a identificação de parlamentares que, em tese, teriam comandado os atos objeto de apuração, cenário, a um só tempo, a denotar a usurpação da competência desta Suprema Corte e afastar a alegação de incidência da Teoria do Juízo Aparente.

8. A irregularidade atinente à competência para supervisão das investigações não infirma a validade de quaisquer elementos probatórios não sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição e que, bem por isso, dispensam, para sua produção ou colheita, prévia autorização judicial.

9. As interceptações telefônicas, por sua vez, sujeitas a perecimento por excelência, bem como a quebra de sigilo telefônico deferida com base nesses diálogos captados, são declaradas ilícitas em relação aos detentores de prerrogativa de foro nesta Corte, providência que não se estende aos demais investigados.

10. O Tribunal Pleno, por maioria, acolheu o pedido cautelar formulado pela Procuradoria-Geral da República para o fim de não desconstituir a busca e apreensão realizada, resguardando-se o exame exauriente da validade de eventuais provas decorrentes da medida para momento oportuno, após avaliação do material arrecadado pelos órgãos de persecução.

11. Pedido julgado parcialmente procedente (Rcl 25.537, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/3/2020).

(iii) Entendo que também está demonstrada a relevância do “fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”, conforme exigido pelo inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.882/1999.

A arguente demonstrou, sobretudo no aditamento, a existência de diversos casos em que ordens de busca e apreensão a serem cumpridas nas dependências das Casas Legislativas ou em imóveis funcionais de

ADPF 424 / DF

parlamentares têm sido emitidas por juízos de primeiro grau, evidenciando a recorrência de tais práticas. Com efeito, o STF vem sendo provocado em diferentes ocasiões para se manifestar a respeito da questão ora colocada. Cito, por exemplo: Rcl 84434 MC, Rel. Min. Flávio Dino, decisão monocrática, j. 15/9/2025; Rcl. 36.571, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 11/11/2020; Rcl. 25.537, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/3/2020; Rcl 24473, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 6/9/2018.

Ademais, a questão constitucional – que envolve dispositivo do Código de Processo Penal de 1941, portanto anterior à Constituição de 1988 – revela-se de especial relevância, dada a necessidade de se definir o alcance das garantias do juiz natural e do devido processo legal nesses contextos.

De todo o exposto até aqui, deixo de conhecer apenas do primeiro pedido, que se refere especificamente a situação concreta já solucionada em Reclamação, tendo em vista a perda de objeto; e conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental em relação aos demais pedidos, vinculados à interpretação do art. 13, II e III, do CPP.

Passo a analisar o mérito.

Do mérito

A apreciação da questão constitucional em exame exige a delimitação do alcance das regras de foro por prerrogativa de função estabelecidas na Constituição Federal, de modo a definir a sua incidência para a determinação de medidas cautelares probatórias especificamente nas situações em que, embora a investigação não se direcione *prima facie* a um membro do Congresso Nacional, o local de cumprimento da medida está indissociavelmente vinculado à autoridade detentora do foro

especial.

A prerrogativa de função não constitui privilégio pessoal, mas sim mecanismo destinado a proteger a própria função pública exercida. A razão de ser dessa regra especial de competência repousa no interesse coletivo de que determinadas autoridades desempenhem suas atribuições com independência e autonomia, assegurando que eventuais questionamentos sobre sua atuação sejam apreciados por órgãos jurisdicionais colegiados, dotados de imparcialidade e menos vulneráveis a pressões externas ou internas.

A respeito do foro por prerrogativa de função, ensina Renato Brasileiro de Lima:

Em face da relevância das funções desempenhadas por certos agentes, a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e a legislação infraconstitucional lhes confere o direito de serem julgados por Tribunais. Cuida-se da denominada competência *rationae functionae*.

Essa jurisdição especial assegurada a certas funções públicas tem como matriz o interesse maior da sociedade de que aqueles que ocupam certos cargos possam exercê-los em sua plenitude, com alto grau de autonomia e independência, a partir da convicção de que seus atos, se eventualmente questionados, serão julgados de forma imparcial por um Tribunal. Como se percebe, a competência por prerrogativa de função é estabelecida não em virtude da pessoa que exerce determinada função, mas sim como instrumento que visa resguardar a função exercida pelo agente. Daí o motivo pelo qual preferimos utilizar a expressão *ratione functionae* em detrimento de *rationae personae* (LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 543).

Ao julgar a Reclamação 473, o eminente Ministro Victor Nunes Leal,

em 1962, destacou a *ratio* do foro por prerrogativa de função:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com alto grau de independência, que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. **Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuaram contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado** (Rcl 473 primeira, Rel. Min. Victor Nunes, Tribunal Pleno, DJ 8/6/1962, p. 11-12 – grifei).

A fundamentação delineada pelo eminente Ministro Victor Nunes Leal mantém sua atualidade, considerando, sobretudo, a orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal, que sedimentou a regra da contemporaneidade para a fixação da competência por prerrogativa de função:

Ementa: Direito Constitucional e Processual Penal. Habeas corpus. Abrangência do foro por prerrogativa de função. Revisitação do tema para assentar a tese de que a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício. Concessão da ordem de habeas corpus.

I. Caso em exame

1. Inquérito instaurado sob supervisão deste Tribunal para

apurar envolvimento de ex-Deputado Federal em supostos delitos funcionais.

2. Fato relevante. Segundo a autoridade policial, os fatos investigados teriam ocorrido durante o exercício do cargo e em razão dele. Porém, com o fim do mandato, o inquérito foi encaminhado para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a competência originária dos Tribunais para julgamento de crimes cometidos no cargo e em razão das funções prevalece mesmo depois de cessado seu exercício.

III. Razões de decidir

4. Oportunidade para que a Corte aprimore a orientação em vigor, a partir do raciocínio e dos critérios utilizados pela corrente vencedora na AP 937-QO: a interpretação de que o foro especial deve ser concebido e aplicado em vista da natureza do crime praticado pelo agente público, e não de critérios temporais relacionados ao exercício atual do mandato.

5. A doutrina aponta para o duplo escopo do foro especial: de um lado, evitar pressões externas sobre o órgão julgador e, de outro, proteger a dignidade de determinados cargos públicos, garantindo tranquilidade e autonomia ao seu titular. São duas perspectivas que, reunidas, servem de justificação para a prerrogativa de foro. Uma é a contraface da outra. Por isso, Victor Nunes Leal falava em “uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado”.

6. Tais fundamentos mostram que o foro privativo serve a propósitos virtuosos: manter a estabilidade das instituições democráticas e preservar o funcionamento do Estado. Essa justificação contribui, ainda, para rechaçar aleivosias semeadas contra a sua manutenção pela Constituição de 1988. Desmente a falsa crença de que o foro especial constitui privilégio incompatível com o regime republicano e que serviria apenas para blindar a classe política. Como prerrogativa do cargo, o foro especial contribui para o equilíbrio e a harmonia entre os

Poderes e para a eficiente condução dos negócios públicos.

7. Até por se tratar de prerrogativa do cargo, e não de privilégio pessoal, o foro privativo para atos cometidos no exercício das funções deve subsistir mesmo após a cessão do exercício funcional. Afinal, a saída do cargo não ofusca as razões que fomentam a outorga de competência originária aos Tribunais. O que ocorre é justamente o contrário. É nesse instante que adversários do ex-titular da posição política possuem mais condições de exercer influências em seu desfavor, e a prerrogativa de foro se torna mais necessária para evitar perseguições e maledicências.

8. Há mais. A subsistência do foro especial, após a cessação das funções, também se justifica pelo enfoque da preservação da capacidade de decisão do titular das funções públicas. Se o propósito da prerrogativa é garantir a tranquilidade necessária para que o agente possa agir com brio e destemor, e tomar decisões, por vezes, impopulares, não convém que, ao se desligar do cargo, as ações penais contra ele passem a tramitar no órgão singular da justiça local, e não mais no colegiado que, segundo o legislador, reúne mais condições de resistir a pressões indevidas.

9. O entendimento atual também causa flutuações de competência no decorrer de causas criminais e traz instabilidade para o sistema de Justiça. Ele abre uma brecha que permite a alteração da competência pela vontade do acusado. O parlamentar pode, por exemplo, renunciar antes da fase de alegações finais, para forçar a remessa dos autos a um juiz que, aos seus olhos, é mais simpático aos interesses da defesa.

10. Afora o declínio de competência por ato voluntário do agente, as vicissitudes da vida política podem acarretar abrupta cessação do foro privativo. Tome-se como exemplo o Senador que, ao fim do mandato, é eleito para o cargo de Deputado Federal, ou vice-versa. Ou, ainda, do Vice-Presidente que assume o cargo de Presidente da República, depois da renúncia do titular. A aplicação da tese firmada na AP 937-QO, sem

qualquer temperamento, importaria a remessa dos inquéritos e ações para a primeira instância, e o acusado ficaria exposto aos riscos que a lei quis conter ao estabelecer o foro especial. O equívoco é tão grande que o Plenário foi obrigado a relativizar a regra geral para estabelecer que a prerrogativa de foro subsiste quando o parlamentar federal é eleito, sem interrupção do mandato, para a outra Casa Legislativa (Inq. 4342-Q O, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 13.6.2022).

11. É necessário avançar no tema, para estabelecer um critério geral mais abrangente, focado na natureza do fato criminoso, e não em elementos que podem ser manobrados pelo acusado (permanência no cargo). A proposta apresentada atende a essa finalidade. Preservados os aspectos centrais do entendimento firmado na AP 937-QO, ela estabiliza o foro para julgamento de crimes praticados no exercício do cargo e em razão dele, ao mesmo tempo que depura a instabilidade do sistema e inibe deslocamentos que produzem atrasos, ineficiência e, no limite, prescrição.

IV. Dispositivo e tese

12. Concessão da ordem de habeas corpus para firmar a competência do STF para julgar a ação penal, tendo em vista que a própria denúncia indica que as condutas imputadas ao paciente foram praticadas durante o exercício do mandato e em razão das suas funções. Tese de julgamento: a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 53, §1º. Jurisprudência relevante citada: Súmula 394; Inq. 687-QO, Rel. Min. Sydney Sanches; AP 937-QO, Rel. Min. Roberto Barroso. (HC 232.627, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 16/7/2025).

Para além disso, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **a competência por prerrogativa de função também abrange a fase investigatória, cabendo ao respectivo Tribunal a supervisão das investigações criminais de autoridades com foro especial** (cito, por oportuno, os seguintes precedentes: Inq 3.438, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 10/2/2015; ADI 7.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 24/5/2022).

Assim, **a definição do juiz natural para a prática de atos decisórios no curso da investigação** — especialmente aqueles capazes de **afetar direitos fundamentais das autoridades investigadas** — deve observar as regras de competência por prerrogativa de função estabelecidas pela Constituição.

Nesse sentido, Gustavo Badaró elucida que as regras de competência relativas ao processo penal também se aplicam às investigações:

Ora, se a própria Constituição reconhece a relevância de determinados atos como potencialmente aptos a restringir direitos fundamentais, para os quais exige prévia decisão judicial, é de se considerar que o legislador constituinte exigiu a intervenção de um juiz, um agente estatal investido da jurisdição, e que como tal deve ser cercado de todas as garantias necessárias para atuar com imparcialidade. O ordenamento não pode se comportar de forma diversa, com relação à imparcialidade, conforme se trate de ato jurisdicional a ser praticado na fase de investigação ou durante o processo (BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz natural no processo penal*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 204-205).

O artigo 102 da Constituição define a competência originária do Supremo Tribunal Federal, que abrange a investigação e processamento

ADPF 424 / DF

de membros do Congresso Nacional pela prática de infrações penais comuns:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

Por se tratar de **regra de direito estrito**, a prerrogativa de função **não se estende a servidores do Congresso Nacional, tampouco a terceiros que mantenham estreita relação com seus membros**, uma vez que o dispositivo constitucional em exame não admite interpretação ampliativa (nesse sentido, cito, por exemplo: Pet 3.240 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2018).

Contudo, o que se debate no presente caso não diz respeito à extensão da prerrogativa de função a pessoas diversas dos membros do Congresso Nacional, mas sim aos **efeitos dessa prerrogativa no curso de investigações criminais no que se refere à realização de diligências nas dependências das Casas Legislativas ou imóveis funcionais, que caracterizam, respectivamente, local de trabalho ou de moradia de autoridades detentoras de foro especial**.

A relevância da discussão, repise-se, decorre da finalidade central da prerrogativa de função: a preservação da independência e autonomia no exercício dos mandatos parlamentares. Ao assegurar que certas medidas investigativas sejam supervisionadas pelo Tribunal competente, busca-se, como dito, **proteger não a pessoa em si, mas a função pública que ela exerce**. E é evidente que o exercício livre da função está, *prima facie*,

intrinsecamente atrelado aos espaços do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) em que o parlamentar exerce suas atividades ou nos imóveis funcionais de residência.

Além disso, essa preocupação se intensifica diante do **alto e concreto risco de que o cumprimento dessas medidas afete direitos fundamentais dos parlamentares**, como a privacidade e a intimidade, sem que seja observada a garantia do juiz natural. Com efeito, diligências realizadas em locais de trabalho ou em imóveis funcionais podem implicar restrições significativas a esses direitos. E é inverossímil imaginar que uma busca e apreensão efetuada no gabinete de um Senador — ainda que voltada à apuração da conduta de um assessor — não acabe por alcançar informações, documentos e dados diretamente relacionados ao desempenho da atividade parlamentar.

Assim, conforme entendo, ainda que a investigação não tenha como alvo direto o parlamentar, a apreensão de documentos ou aparelhos eletrônicos dentro do Congresso Nacional ou em imóvel funcional de parlamentar repercute, mesmo que indiretamente, sobre o desempenho da atividade parlamentar e, conseqüentemente, sobre o próprio exercício do mandato, o que atrai a competência do Supremo Tribunal Federal (art. 53, § 1º, c/c art. 102, I, “b”, Constituição Federal).

Com isso, não se está a transformar a competência por prerrogativa de função de *ratione functionae* para *ratione loci*, mas a preservar a liberdade do exercício da função parlamentar e a observância da garantia do juiz natural sempre que os meios de obtenção de prova tenham o condão de repercutir de maneira expressiva sobre a atividade parlamentar e sobre quem a exerce.

Há que se considerar, ainda, que a determinação de medida cautelar probatória a ser cumprida nesses locais deve observar a inviolabilidade prevista no art. 5º, XI, da Constituição, segundo a qual “a casa é asilo

ADPF 424 / DF

inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;”

O conceito constitucional de casa, de acordo com a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, deve ser compreendido em sentido amplo e protetivo, abrangendo “qualquer compartimento habitado, qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade” (MS 23.595 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º/2/2000).

Não se trata de uma noção estritamente formal ou restrita ao espaço físico de uma residência, mas de um conceito jurídico-funcional que abarca todo e qualquer local em que se desenvolvem aspectos relevantes da vida privada ou profissional do indivíduo (a respeito, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Direitos fundamentais em espécie. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 266).

A partir dessa premissa, é inequívoco que, embora os prédios do Congresso Nacional sejam bens públicos, os gabinetes parlamentares e demais dependências funcionais **não se confundem com áreas de acesso público irrestrito**. Pelo contrário, constituem espaços privados de trabalho, nos quais os parlamentares, seus assessores e demais funcionários do Poder Legislativo exercem suas atividades profissionais, em caráter contínuo e com razoável expectativa de privacidade. Esses ambientes, portanto, inserem-se no conceito constitucional de “casa” e gozam da proteção conferida pela inviolabilidade domiciliar. Já o imóvel funcional onde reside o parlamentar se amolda, de forma ainda mais evidente, ao conceito de casa.

O texto constitucional é claro ao exigir, como regra, ordem judicial

ADPF 424 / DF

para adentrar o espaço protegido pela inviolabilidade domiciliar sem o consentimento do titular, fora das situações de flagrante, desastre ou prestação de socorro, a fim de realizar a busca e a apreensão de bens, como documentos e dispositivos informáticos que permitem o acesso a dados. A fixação da competência para proferir essa ordem depende da definição da autoridade cujo dissentimento se pretende suplantar: no caso das Casas Legislativas, o **Presidente da respectiva Casa**; no caso de gabinetes e imóveis funcionais, o **próprio parlamentar**. Em ambas as hipóteses, a competência para a determinação da medida é do Supremo Tribunal Federal.

Conforme frisou o eminente Ministro Alexandre de Moraes, tanto em seu voto no julgamento da Reclamação 25.537 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/3/2020) como em decisão monocrática proferida na Reclamação 36.571 (DJe 11/11/2020), a necessidade de autorização judicial para a busca e apreensão em dependências do Parlamento tem o objetivo de **substituir coercitivamente o dissentimento do Presidente da Casa**, que detém legalmente a prerrogativa de permitir ou não o ingresso para apreensão de documentos, informações e dados. Trata-se, portanto, de medida que afasta a inviolabilidade domiciliar assegurada pelo art. 5º, XI, da Constituição e que, por seu impacto institucional, somente pode ser legitimamente deferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, argumentou o eminente Ministro Alexandre de Moraes em seu voto:

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 (Rcl 25.537, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/3/2020. Voto do Ministro Alexandre de Moraes).

Essa compreensão decorre, em última análise, da lógica dos freios e contrapesos constitucionalmente consagrados. O controle judicial sobre atos que afetam a esfera de autonomia do Parlamento não pode ser exercido senão pelo Supremo Tribunal Federal, cuja posição institucional lhe confere a autoridade e a legitimidade necessárias para compatibilizar a proteção dos direitos fundamentais — como a proteção da inviolabilidade domiciliar e da privacidade — com a preservação da independência entre os Poderes.

O mesmo pode ser afirmado em relação ao imóvel funcional no qual reside um membro do Congresso Nacional: para se sobrepor ao dissentimento do titular da morada, que tem protegido o seu direito à inviolabilidade domiciliar e à privacidade, a ordem judicial teria que ser emitida por tribunal competente para julgá-lo. Raciocínio idêntico serviria, por exemplo, para a determinação de medidas cautelares de natureza probatória em gabinetes localizados no Palácio do Planalto ou nas dependências do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, há precedentes do Supremo Tribunal em que se reconhece a usurpação da competência desta Corte em casos de busca e apreensão domiciliar ou nas dependências do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando determinadas por outros juízos. Menciono, por exemplo, a recente decisão monocrática proferida pelo eminente Ministro Flávio Dino (Rcl 84434 MC, j. 15/9/2025), além de outras decisões já mencionadas (Rcl. 25.537, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe

ADPF 424 / DF

11/3/2020; Rcl. 36.571, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 11/11/2020). Cito, também, o seguinte julgado:

EMENTA Reclamação constitucional ajuizada pela Mesa do Senado Federal. Defesa de prerrogativa de Senadora da República. Pertinência temática entre o objeto da ação e a atuação do ente despersonalizado. Legitimidade ativa ad causam. Busca e apreensão determinada por juízo de primeiro grau, em imóvel funcional ocupado por Senadora da República, em desfavor de seu cônjuge. Alegada usurpação de competência da Corte. Delimitação da diligência a bens e documentos do investigado não detentor de prerrogativa de foro. Não ocorrência. Ordem judicial ampla e vaga. Ausência de prévia individualização dos bens que seriam de titularidade da parlamentar federal e daqueles pertencentes ao não detentor de prerrogativa de foro. Pretendida triagem, a posteriori, do material arrecadado, para selecionar e apartar elementos de convicção relativos à Senadora da República. Impossibilidade. Investigação, por via reflexa, de detentor de prerrogativa de foro. Usurpação de competência caracterizada. Reconhecida ilicitude da prova (CF, art. 5º, inciso LVI) e daquelas outras diretamente dela derivadas. Teoria dos frutos da árvore envenenada (*fruit of the poisonous tree*). Precedentes. Reclamação procedente.

1. Nos termos do art. 102, I, b, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, os membros do Congresso Nacional.

2. Reclamação ajuizada na defesa da prerrogativa de foro, perante o Supremo Tribunal Federal, de Senadora da República, a qual teria sido violada pelo juízo reclamado ao direcionar à parlamentar, de forma indireta, medida de busca e apreensão realizada nas dependências do apartamento

funcional por ela ocupado.

3. Nos termos do art. 48, II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a seu presidente, membro nato da Mesa do Senado, “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores”.

4. Está presente a pertinência temática entre o objeto da reclamação e a atuação da Mesa do Senado Federal na qualidade de ente despersonalizado, o que lhe outorga a capacidade de ser parte ativa na ação.

5. Legitimidade ativa *ad causam* da reclamante para o manejo da reclamação reconhecida.

6. Por estrita observância ao princípio do juiz natural (CF, art. 5º, LIII), somente o juiz constitucionalmente competente pode validamente ordenar uma medida de busca e apreensão domiciliar.

7. A prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal, por óbvio, não se relaciona à titularidade do imóvel, mas sim ao parlamentar federal.

8. A tentativa do juízo reclamado de delimitar, em sua decisão, a diligência a bens e documentos do investigado não detentor de prerrogativa de foro, de partida, mostrou-se infrutífera, diante da própria vagueza de seu objeto.

9. A extrema amplitude da ordem de busca, que compreendia indiscriminadamente valores, documentos, computadores e mídias de armazenamento de dados, impossibilitou a delimitação prévia do que pertenceria à Senadora da República e ao investigado, não detentor de prerrogativa de foro.

10. A alegação de que, após a apreensão, proceder-se-ia, em primeiro grau, a uma triagem do material arrecadado, para selecionar e apartar elementos de convicção relativos à

Senadora da República, não se sustenta, por implicar, por via reflexa, inequívoca e vedada investigação de detentor de prerrogativa de foro e, por via de consequência, usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

11. Somente o Supremo Tribunal Federal, nessas circunstâncias, tem competência para ordenar busca e apreensão domiciliar que traduza, ainda que reflexamente, investigação de parlamentar federal, bem como para selecionar os elementos de convicção que a ela interessem ou não.

12. A legalidade da ordem de busca e apreensão deve necessariamente ser aferida antes de seu cumprimento, pois, do contrário, poder-se-ia incorrer em legitimação de decisão manifestamente ilegal, com base no resultado da diligência.

13. Diante da manifesta e consciente assunção, por parte da Procuradoria da República em São Paulo e do juízo reclamado, do risco concreto de apreensão de elementos de convicção relacionados a detentor de prerrogativa de foro, não cabe argumentar-se com descoberta fortuita de provas nem com a teoria do juízo aparente.

14. Nessas circunstâncias, a precipitação da diligência por juízo sem competência constitucional maculou-a, insanavelmente, de nulidade.

15. Na hipótese de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para supervisionar investigações criminais, ainda que de forma indireta, a consequência deve ser a nulidade dos atos eventualmente praticados na persecução penal. Precedentes.

16. Ainda que a decisão impugnada tenha sido proferida em inquérito desmembrado por determinação do Supremo Tribunal Federal, a diligência ordenada, em razão da busca indiscriminada de elementos de convicção que, em tese, poderiam incriminar parlamentar federal, se traduziu em

indevida investigação desse, realizada por juízo incompetente.

17. O reconhecimento, portanto, da imprestabilidade do resultado da busca realizada no apartamento funcional da Senadora da República para fins probatórios, como também de eventuais elementos probatórios diretamente derivados (*fruits of the poisonous tree*), é medida que se impõe.

18. Nos termos do art. 5º, LVI, da Constituição Federal, “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”.

19. Por sua vez, o art. 157 do Código de Processo Penal, ordena o desentranhamento dos autos e a inutilização das provas ilícitas, “assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais”, a fim de não interferir, subjetivamente, no convencimento do juiz.

20. Reclamação julgada procedente, para o fim de invalidar a ordem de busca no domicílio funcional do titular de prerrogativa de foro e, por consequência óbvia, reconhecer a ilicitude das provas ali obtidas, bem como de eventuais elementos probatórios outros delas derivados.

21. Determinado o desentranhamento dos respectivos autos de apreensão e dos relatórios de análise de material apreendido, com sua consequente inutilização, bem como a inutilização de cópias e espelhamentos de documentos, computadores e demais dispositivos eletrônicos, e a restituição de todos os bens apreendidos no citado local, caso já não tenha ocorrido. 22. Determinada, ainda, a inutilização de todas as provas derivadas daquelas obtidas na busca, que deverão ser desentranhadas dos autos e, se for o caso, restituídas a quem de direito (Rcl 24473, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 6/9/2018).

Dito isso, volto-me para o dispositivo legal impugnado na presente

arguição:

Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

III - cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias;

Em primeiro lugar, impõe-se reconhecer que o art. 13, II, do CPP, foi recepcionado pela Constituição de 1988, porquanto compatível com os direitos fundamentais ali consagrados. Trata-se de dispositivo que estabelece o dever da autoridade policial de realizar as diligências determinadas pelo juiz ou pelo Ministério Público, o que é condizente com as atribuições constitucionais da Polícias Cíveis e da Polícia Federal previstas no art. 144, I e IV, da Constituição da República.

Todavia, a legalidade da medida a ser cumprida pressupõe, evidentemente, a observância às regras de competência e às premissas legais e constitucionais.

Assim, por exemplo, no caso de interceptação telefônica, exige-se a observância da reserva de jurisdição e dos procedimentos previstos na Lei n. 9.296/1996. Por sua vez, o alcance desse dever também será delimitado pela competência da autoridade responsável pela ordem. E aqui se insere a competência do Supremo Tribunal Federal para determinar o cumprimento de medidas cautelares probatórias, como a busca e apreensão, nas dependências das Casas Legislativas e imóveis funcionais ocupados por parlamentares.

Diante disso, para que não haja dúvidas a respeito dessa interpretação, entendo que é o caso de conferir **interpretação conforme à Constituição ao art. 13, II, do CPP a fim de fixar a competência do**

Supremo Tribunal Federal para ordenar medidas cautelares probatórias a serem cumpridas nas dependências do Congresso Nacional e imóveis funcionais ocupados por parlamentares.

Relativamente ao inciso III do art. 13 do CPP, entendo que se trata de questão que extrapola a demanda aqui debatida. É incontroversa a atribuição das polícias judiciárias para cumprir mandados de prisão expedidos pelas autoridades competentes. Além disso, também é evidente que o cumprimento de mandados de prisão de parlamentares pressupõe a observância dos pressupostos legais e constitucionais, assim como as regras de competência da autoridade que expede a ordem.

No entanto, em se tratando **especificamente** de mandado de prisão contra pessoa que **não** detém prerrogativa de função, entendo que não está *prima facie* caracterizada a competência do Supremo Tribunal Federal pelo simples fato de a ordem se dirigir a pessoa que trabalha no Congresso Nacional ou residir no mesmo imóvel que o parlamentar. O raciocínio até aqui delineado, portanto, não se aplica a medidas cautelares de natureza pessoal. Assim, tal pedido não merece acolhida.

Também entendo serem improcedentes o terceiro e o quarto pedido da arguente, qual seja, de exigir “nesses casos, a obrigatoriedade de comunicação à Polícia do Senado Federal, com transferência do sigilo, se for o caso” ou, alternativamente, de “declarar que eventual decisão judicial ou diligência policial nesses locais somente possa ser executada pelo órgão da polícia legislativa competente ou pela Polícia Federal, neste caso mediante prévia autorização do Presidente da Casa Legislativa respectiva ou de seu substituto legal, em caso de impedimento”. Isso porque a Constituição ou a lei não fazem essas exigências e não cabe ao Supremo Tribunal Federal a estipulação de critérios que não foram previstos pelo legislador.

Nessa mesma direção, colaciono, por oportuno, o seguinte precedente:

Ementa: PROCESSO PENAL. INQUÉRITO ENVOLVENDO DEPUTADO FEDERAL. DILIGÊNCIA INVESTIGATÓRIA NAS DEPENDÊNCIAS DA CÂMARA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA MESA DIRETORA. LEGITIMIDADE. 1. Não ofende os princípios da separação e da harmonia entre os Poderes do Estado a decisão do Supremo Tribunal Federal que, em inquérito destinado a apurar ilícitos penais envolvendo deputado federal, determinou, sem prévia autorização da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a coleta de dados telemáticos nas dependências dessa Casa Legislativa. Além de não haver determinação constitucional nesse sentido, a prévia autorização poderia, no caso, comprometer a eficácia da medida cautelar pela especial circunstância de o Presidente da Câmara, à época, estar ele próprio sendo investigado perante a Suprema Corte. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido (AC 4.005 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 3/8/2016).

Posto isso, conheço parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, na parte conhecida, **julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a recepção do art. 13, II, do Código de Processo Penal e conferir-lhe interpretação conforme à Constituição, a fim de fixar a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para autorizar medidas cautelares probatórias a serem cumpridas nas dependências do Congresso Nacional e em imóveis funcionais ocupados por parlamentares.**

É como voto.