ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 572

Arguente: Rede Sustentabilidade

Arguido: Presidente do Supremo Tribunal Federal

Relator: Ministro EDSON FACHIN

*Inquérito. Portaria GP nº 69/2019, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que determinou a abertura de inquérito para a apuração de "notícias fraudulentas (*fake news*), denunciações caluniosas, ameaças e infrações revestidas de* animus calumniandi, diffamandi *e* injuriandi, *que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares". Preliminares. Irregularidade na representação processual do arguente. Natureza reflexa das lesões constitucionais alegadas. Impugnação parcial do complexo normativo. Mérito. Interpretação sistemática dos artigos 13, I, e 43 do Regimento Interno do STF. É atribuição do Presidente da Suprema Corte velar pelas prerrogativas dos órgãos do Tribunal em todo a abrangência de sua jurisdição (artigo 92, § 2º, da Constituição). O inquérito judicial constitui procedimento administrativo destinado à elucidação da infração penal, de suas circunstâncias e de sua autoria, possuindo as mesmas características que o inquérito policial: instrumental, informativo, sigiloso e inquisitório. O Ministro designado para conduzir o inquérito e o Ministro Presidente não atuam, na hipótese, como juízes acusadores. Inexistência de ofensa aos preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em cumprimento ao teor do despacho proferido pelo Ministro Relator, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Portaria GP nº 69, de 14 de março de 2019, de autoria do Presidente desse Supremo Tribunal Federal, que determinou a abertura de inquérito[1] para a apuração de "*notícias fraudulentas (*fake news*), denunciações caluniosas, ameaças e infrações revestidas de* animus calumniandi, diffamandi *e* injuriandi, *que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares*". Eis o teor do ato do Poder Público impugnado:

> O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o Regimento Interno,
>
> CONSIDERANDO que velar pela intangibilidade das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal e dos seus membros é atribuição regimental do Presidente da Corte (RISTF, art. 13, I);
>
> CONSIDERANDO a existência de notícias fraudulentas (*fake news*), denunciações caluniosas, ameaças e infrações revestidas de *animus calumniandi*, *diffamandi* e *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares,
>
> RESOLVE, nos termos do art. 43 e seguintes do Regimento Interno, instaurar inquérito para apuração dos fatos e infrações correspondentes, em toda a sua dimensão,
>
> Designo para a condução do feito o eminente Ministro Alexandre de Moraes, que poderá requerer à Presidência a estrutura material e de pessoal necessária para a respectiva condução.

Inicialmente, o partido arguente indica, como preceitos fundamentais que teriam sido violados pelo diploma atacado, o devido processo legal, a dignidade humana, a prevalência dos direitos humanos, a legalidade e a vedação à existência de juízos ou tribunais de exceção (artigos 1º, inciso III; 4º,

[1] Autuado como Inquérito nº 4781.

inciso II; e 5º, incisos II, XXXVII e LIV, da Constituição Federal[2]).

Alega que a utilização do poder de polícia desse Supremo Tribunal Federal para investigar eventuais delitos praticados fora de sua sede ou dependências, bem como a possibilidade de tal investigação atingir pessoa ou autoridade não sujeita à jurisdição dessa Excelsa Corte, seriam circunstâncias ofensivas ao sistema acusatório, uma vez que deveriam ensejar a atuação da polícia judiciária e do Ministério Público, e não do Poder Judiciário.

Sustenta que a ausência de indicação de parâmetros objetivos e subjetivos quanto ao alcance do inquérito a ser instaurado significaria a criação de um tribunal de exceção, capaz de investigar "*qualquer cidadão ou autoridade, mesmo que fora das hipóteses do art. 102, I, b, da Carta Magna, que praticar, em qualquer lugar do território nacional e até do exterior, fato que, na visão do Ministro instrutor, ofenda a 'honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares'*" (fl. 11 da petição inicial), violando o disposto no citado artigo 5º, inciso XXXVII, da Carta Republicana. Mais adiante, afirma, em reforço a essa argumentação, que "*a ausência de referência a fatos concretos para instauração de investigações criminais viola o princípio da legalidade estrita*" (fl. 15 da petição inicial).

A separação de Poderes[3] também foi invocada na inicial como

---

[2] "*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*
(...)
III - a dignidade da pessoa humana;"

"*Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*
(...)
II - prevalência dos direitos humanos;"

"*Art. 5º.* (...)
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
(...)
XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;
(...)
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;"

preceito fundamental que teria sido hostilizado pela portaria em análise, além da suposta usurpação da competência do Ministério Público, prevista no artigo 129 da Constituição Federal[4]. Nessa linha, assevera que, "*no sistema constitucional vigente, cabe ao Ministério Público a titularidade da ação penal e ao Poder Legislativo a competência de editar normas sobre processo e decisão. A aplicação de dispositivo regimental em sentido contrário ofende, a um só tempo, não apenas as funções institucionais do Ministério Público, mas também o preceito fundamental da separação de poderes*" (fl. 12 da petição inicial). Invoca, a propósito, os preceitos fundamentais estatuídos nos incisos XXXV, XXXVII, LIII e LV do artigo 5º da Carta Magna[5].

Em outra vertente, aduz que pessoas jurídicas e entes despersonalizados não poderiam ser sujeito passivo de crimes contra a honra, acrescentando que, no caso de pessoas naturais, a investigação da referida

---

[3] "*Art. 60.* (...)
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
(...)
III - a separação dos Poderes;"

[4] "*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas."

[5] "*Art. 5º.* (...)
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
(...)
XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;
(...)
LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
(...)
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;"

espécie de delito demandaria a representação do ofendido como requisito para a instauração da persecução penal, nos termos da jurisprudência dessa Excelsa Corte.

Por derradeiro, o partido arguente alega a ausência de justa causa para a instauração de inquérito, o que violaria o princípio da legalidade estrita, e retoma o conceito de sistema acusatório, invocando diversos diplomas de direito internacional, para sustentar que a portaria sob invectiva afetaria a garantia de imparcialidade do julgador ao atribuir função investigatória ao magistrado em hipótese não contemplada pelo ordenamento jurídico pátrio, bem como ao designar um Ministro específico para conduzir o feito, em vez de submetê-lo à livre distribuição. Questiona, ainda, o sigilo do qual se reveste o trâmite do Inquérito nº 4781, o que contrariaria o teor da Súmula nº 14 desse Supremo Tribunal.

Com esteio nos referidos argumentos, sumariamente expostos nesta manifestação, o arguente requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Portaria GP nº 69/2019, e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido ato normativo. Postula, ainda, que "*caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADPF, mas repute admissível o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnação do referido ato normativo, requer a Arguente seja a presente recebida e processada como ADI*" (fl. 22 da petição inicial).

O processo foi despachado pelo Ministro Relator EDSON FACHIN, que, mediante aplicação do rito previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações ao arguido, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-

Geral da União.

II – PRELIMINARES

II. 1. Da irregularidade na representação processual do partido arguente

De início, cumpre observar que o autor, não obstante tenha juntado aos autos instrumentos de mandato, não o fez de maneira adequada, eis que deixou de especificar o ato do Poder Público impugnado no instrumento de procuração que acompanha a petição inicial, o qual se limita a conceder poderes para "*ingressar com ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, em face da abertura de inquérito genérico por supostos ataques à imagem pública do STF e de seus membros*" (documento nº 2 do processo eletrônico).

Não há, no documento que formaliza o mandato, qualquer referência à Portaria GP nº 69/2019, que constitui o objeto específico da impugnação. Referida irregularidade constitui vício de representação processual que inviabiliza o conhecimento do processo objetivo.

Com efeito, conforme o entendimento fixado por essa Corte Suprema no julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2187, a especificação do ato questionado no instrumento de procuração constitui requisito indispensável para o reconhecimento da capacidade postulatória do requerente no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Eis a ementa do referido julgado:

> É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com **poderes específicos para atacar a norma impugnada**.
> (ADI nº 2187 QO, Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003; grifou-se).

Esse entendimento é aplicável às arguições de descumprimento de preceito fundamental, consoante se extrai da decisão transcrita a seguir:

> AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONFEDERAÇÃO DE SERVIDORES. FIXAÇÃO DE VALOR. REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS. 1. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da necessidade de subscrição da exordial por procurador devidamente amparado por poderes especiais para o questionamento do ato normativo. Nesse sentido, o ato de mandato deve conter descrição mínima do objeto digno de hostilização**. Precedentes. (...) 4. Agravo regimental a que se nega provimento.
> (ADPF nº 480 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/04/2018, Publicação em 24/04/2018; grifou-se).

Portanto, diante da constatação dessa irregularidade, a presente arguição não comporta conhecimento.

II.II – Da ofensa reflexa à Constituição Federal

A presente arguição também não merece conhecimento pela presença de outras deficiências formais, entre elas, a ausência de ofensa direta ao Texto Constitucional.

O arguente alega que as lesões a preceitos fundamentais descritas na inicial teriam sido causadas pela edição irregular da Portaria GP nº 69, de 14 de março de 2019, uma vez que esta teria sido instaurada em desconformidade com as previsões normativas que lhe dariam suporte, no caso, o artigo 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e a Resolução nº 564, de 6 de novembro de 2015, dessa Suprema Corte.

Alega-se, entre outras teses, que o poder de polícia estabelecido nas normas referidas compreenderia tão somente a autoridade para garantir a ordem

nas dependências do Supremo Tribunal Federal. É evidente que, para se apurar a existência de qualquer uma das inconstitucionalidades aventadas na inicial, seria indispensável aferir antecipadamente se houve – ou não – equívoco na aplicação das disposições regimentais envolvidas.

Ocorre que a indagação sobre a interpretação de dispositivos infraconstitucionais é alheia ao âmbito cognitivo dos processos de controle concentrado de constitucionalidade.

A respeito do tema, essa Suprema Corte entende ser inadmissível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para a impugnação de atos que consubstanciam mera ofensa indireta à Constituição Federal. A propósito, confiram-se os seguintes precedentes desse Supremo Tribunal Federal:

> Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Suposta violação dos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da inafastabilidade da jurisdição em virtude de adiamento no julgamento dos embargos de declaração opostos contra acórdão proferido na ADPF nº 153/DF, da Relatoria do Ministro Luiz Fux. **Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF**. Agravo regimental não provido. 1. A ofensa ao art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da Constituição Federal, caso configurada, seria meramente reflexa ou indireta, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. (...) 3. Agravo regimental não provido.
> (ADPF nº 350 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: em 18/11/2016, Publicação em 02/12/2016; grifou-se);

> AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA OFENSA AO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE, SE EXISTENTE, APENAS SE MOSTRARIA DE FORMA REFLEXA E INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE SUA ANÁLISE NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. NECESSÁRIA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

> ATINENTE À MATÉRIA. PROVIDÊNCIA DESCABIDA NESTE MOMENTO PROCESSUAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Os atos que consubstanciem mera ofensa reflexa à Constituição não ensejam o cabimento das ações de controle concentrado de constitucionalidade**. Precedentes: ADPF 169-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 14/10/2013; ADPF 210-AgR, rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, DJe de 21/6/2013; ADPF 93-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 7/8/2009. 2. ***In casu*, o cotejo entre as decisões judiciais impugnadas e os preceitos fundamentais tidos por violados implicariam a análise da legislação estadual atinente, providência descabida nesta via processual**. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
> (ADPF nº 192 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/08/2015, Publicação em 17/09/2015; grifou-se);

Dessa maneira, por explorar alegações de ofensa reflexa ao Texto Constitucional, alheias ao campo cognitivo típico de ações de controle concentrado de constitucionalidade, a presente arguição não deve ser conhecida.

II.III – Da ausência de impugnação de todo o complexo normativo pertinente à instauração de inquéritos judiciais no âmbito do Supremo Tribunal Federal

Ainda que se entendesse admissível, em tese, o conhecimento das controvérsias de perfil infraconstitucional articuladas pelo partido político arguente, haveria outro óbice a impedir a plena cognoscibilidade da presente arguição, relativo à incompletude da impugnação formulada.

Por se tratar de instrumento vocacionado a tutelar a coerência, formal e material, dos atos do Poder Público com os parâmetros normativos da Constituição Federal, a instauração de arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser formalizada de modo a permitir que eventuais vícios de constitucionalidade sejam efetivamente expungidos do ordenamento jurídico federal.

Em outros termos, o legitimado a instaurar o controle concentrado

de constitucionalidade tem o ônus processual de adequar seu pedido à realidade normativa envolvida, de modo a alcançar todo o complexo normativo referente ao tema, conforme se depreende dos precedentes transcritos a seguir:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – **IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE** – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA. – O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. – A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3°). Doutrina. Precedentes. **DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. – Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse "judicium", todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.** – Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas. – **Em tal contexto,**

> **e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. Precedentes.** (ADI nº 2422 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/05/2012, Publicação em 30/10/2014; grifou-se);
>
> **ADPF.** INSPEÇÃO DE VEÍCULOS. **NÃO IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. CONHECIMENTO PARCIAL.** COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.
> 1. **Ação parcialmente conhecida, tendo em vista a não impugnação de todo o complexo normativo, no que respeita à possibilidade de delegação do serviço de vistoria a particulares. Precedentes.**
> 2. Inconstitucionalidade da previsão de novos casos de vistoria. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Precedentes.
> 3. Liminar deferida. (...)
> (ADPF nº 360, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Julgamento em 16/12/2015, Publicação em 01/02/2016; grifou-se).

No particular, a postulação do requerente não atendeu a essa exigência processual. Isso porque parte das alegações veiculadas na inicial se direciona a contestar a possibilidade de o Poder Judiciário conduzir investigações judiciais, tendo em vista as características do sistema acusatório, as atribuições constitucionais do Ministério Público e o princípio da separação de poderes.

Sucede, todavia, que é o próprio o artigo 43 do RISTF que prevê hipótese de instauração de inquérito judicial. E, segundo a jurisprudência do Plenário dessa Suprema Corte, as disposições de seu regimento foram recebidas pela Constituição Federal, com força de lei (ver, por todos, a SL nº 32 AgR, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Órgão julgador: Tribunal Pleno; DJ de 30/04/2004). Diante disso, para que pudessem postular acolhimento, as insurgências do arguente deveriam ter buscado impugnar não apenas a da Portaria GP nº 69, de 14 de março de 2019, mas, também, as bases regimentais que lhe deram respaldo.

Porém, como os pedidos da inicial não comportam qualquer questionamento às normas regimentais que viabilizaram a instauração da portaria impugnada, a arguição também não reúne condições de ser conhecida.

III – DO MÉRITO

O arguente assevera que a Portaria GP nº 69/2019, do Presidente desse Supremo Tribunal Federal, vulneraria os preceitos fundamentais do devido processo legal, da dignidade humana, da prevalência dos direitos humanos, da legalidade, da vedação à existência de juízos ou tribunais de exceção, da separação de Poderes e da competência atribuída ao Ministério Público (artigos 1º, inciso III; 4º, inciso II; e 5º, incisos II, XXXV, XXXVII, LIII, LIV e LV; 60, § 4º, inciso III; e 129, da Constituição Federal).

Alega, também, que o artigo 43 do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal não autorizaria a investigação de eventuais delitos praticados fora de sua sede ou dependências, nem de pessoa ou autoridade não sujeita à sua jurisdição e que, diante da ausência de indicação de parâmetros objetivos e subjetivos quanto ao alcance do inquérito a ser instaurado, tais limites não estariam sendo observados.

Ainda sob a ótica do arguente, pessoas jurídicas e entes despersonalizados não poderiam figurar como sujeitos passivos de crimes contra a honra, acrescentando que, no caso de pessoas naturais, a investigação da referida espécie de delito demandaria a representação do ofendido como requisito para a instauração da persecução penal, e questiona, por fim, o sigilo do qual se reveste o trâmite do Inquérito nº 4781 e o fato de não ter sido livremente distribuído.

Todavia, tais alegações não merecem prosperar.

A Portaria GP nº 69/2019, do Presidente desse Supremo Tribunal Federal, foi editada com fundamento no disposto nos artigos 13, inciso I, e 43 do Regimento Interno dessa Excelsa Corte, enunciados que preconizam o seguinte:

> Art. 13. São atribuições do Presidente:
> I – velar pelas prerrogativas do Tribunal;
>
> (...)
>
> Art. 43. Ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro Ministro.
>
> § 1º Nos demais casos, o Presidente poderá proceder na forma deste artigo ou requisitar a instauração de inquérito à autoridade competente.
>
> § 2º O Ministro incumbido do inquérito designará escrivão dentre os servidores do Tribunal.

O mencionado regimento interno tem força de lei, consoante se vê dos seguintes julgados dessa Suprema Corte:

> AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. LIMINAR CONCEDIDA. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. PRESSUPOSTOS. DECISÃO DE ÚLTIMA OU ÚNICA INSTÂNCIA. **REGIMENTO INTERNO. FORÇA DE LEI**. RECEPÇÃO PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. 1. Suspensão da execução de liminar. Lei 8038/90, artigo 25, e RISTF, artigo 297. Legislação especial que, de modo explícito, não inseriu na competência do Presidente do Supremo Tribunal Federal o poder de suspender a execução de liminares concedidas por Tribunal Superior. 2. Para o deferimento do pedido indispensável que se trate de decisão proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. Ademais, necessária que a causa tenha por fundamento matéria constitucional e que haja a demonstração inequívoca de que a execução imediata do provimento liminar causará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia. Precedente. 3. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade. Alegação improcedente. **As disposições do Regimento Interno da Corte foram recebidas pela Constituição, que não repudia atos normativos anteriores à sua promulgação, se com ela compatíveis**. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STA nº 10 AgR, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/03/2004, Publicação em 02/04/2004; grifou-se);

Petição. Medida cautelar inominada. Pedido de liminar. Questão de ordem. - Esta Turma, ao apreciar questão de ordem na Petição 1414, decidiu que não se aplica, no âmbito desta Corte, em se tratando de medida cautelar relacionada com recurso extraordinário, o procedimento cautelar previsto no artigo 796 e seguintes do Código de Processo Civil, uma vez que, a propósito, **há norma especial de natureza processual - e, portanto, recebida com força de lei pela atual Constituição - em nosso Regimento**. Trata-se do inciso IV do artigo 21 que determina que se submetem 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. - Assim, petição dessa natureza, na pendência de recurso extraordinário, não constitui propriamente ação cautelar, mas, sim, requerimento de cautelar nesse próprio recurso - embora processado em autos diversos por não terem ainda os dele chegado a esta Corte - e requerimento que deve ser processado como mero incidente do recurso extraordinário em causa. - Por outro lado, o inciso V desse mesmo artigo 21 do Regimento Interno estabelece que é atribuição do relator, em caso de urgência, determinar essas medidas cautelares "ad referendum" do Pleno ou da Turma. - Tendo sido concedida a cautelar monocraticamente, é ela trazida à apreciação da Turma, em observância do disposto no inciso V do artigo 21 do Regimento Interno. Cautelar que, em questão de ordem, se referenda por existentes, no caso, o "fumus boni iuris" e o "periculum in mora".
(Pet nº 2246 QO, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 13/03/2001, Publicação em 04/05/2001; grifou-se).

A interpretação regimental é matéria sujeita ao juízo dos próprios integrantes do Tribunal.

Na espécie, a determinação da Portaria GP nº 69/2019 manifesta compreensão segundo a qual o Presidente do Tribunal, dentro de sua atribuição de velar pelas prerrogativas da Suprema Corte, deve diligenciar pelo resguardo da integridade dos órgãos da instituição judiciária – incluindo, nesse âmbito orgânico, os seus próprios integrantes – em toda a abrangência jurisdicional do

Tribunal, que, no caso, alcança todo o território nacional, nos termos do artigo 92, § 2º, da Constituição Federal[6].

Trata-se de interpretação sistemática do RISTF, que não desconsidera a referência espacial à "*sede ou dependência do Tribunal*", presente no artigo 43, *caput*, mas enfatiza que a sua literalidade não exaure as responsabilidades administrativas do Presidente do Supremo Tribunal Federal na defesa da Corte, sobretudo nas hipóteses em que estejam sob ameaça as prerrogativas institucionais do Tribunal. Na espécie, essa parece ter sido a principal causa motivadora das diligências adotadas.

No que diz respeito à alegada necessidade de que haja autoridade ou pessoa sujeita à jurisdição dessa Suprema Corte para que se instaure o inquérito, é relevante pontuar que a identificação precisa da autoria dos fatos investigados somente transparecerá em momento mais avançado das apurações. A relativa indeterminação da autoria dos comportamentos investigados, porém, não pode frustrar o exercício adequado do dever-poder de resguardo das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal.

Após a eventual elucidação da autoria e da materialidade, o inquérito será encaminhado às instâncias de persecução penal próprias, para o devido prosseguimento da responsabilização. Isso foi salientado pelo Ministro ALEXANDRE DE MORAES, designado para conduzir o Inquérito nº 4781, quando declarou expressamente que, "*se forem localizados suspeitos, os casos serão remetidos às instâncias responsáveis por julgá-los*"[7].

---

[6] "*Art. 92. (...)*
§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional."

[7] Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/procedimento-de-toffoli-para-abrir-inquerito-sobre-fake-news-divide-supremo.shtml>. Acesso em 01.abr.2019.

São insubsistentes, portanto, as alegações da inicial que procuram invocar a existência de irregularidades regimentais na edição da Portaria GP nº 69/2019. Igualmente, não há credibilidade nas alegações que buscam desqualificar o ato no plano da constitucionalidade.

O arguente sustenta que a mera possibilidade de a investigação atingir pessoa ou autoridade não sujeita à jurisdição dessa Excelsa Corte teria o condão de violar o sistema acusatório. No entanto, o inquérito é um procedimento administrativo que tem por finalidade o esclarecimento da infração penal, de suas circunstâncias e, evidentemente, de sua autoria. Muitas vezes, apenas no decorrer das diligências realizadas pela autoridade responsável pela condução do inquérito é que os indícios de autoria do crime vêm à tona, de modo que seria ilógico condicionar a abertura de inquérito pelo Supremo Tribunal Federal apenas quando houvesse ciência prévia de que o investigado se submete à sua jurisdição.

Ressalte-se que a Portaria GP nº 69/2019 não traduz ato de instauração de ação penal, mas sim de uma espécie particular de inquérito, o judicial. Embora, não seja desenvolvido no âmbito policial, mas por intermédio da condução de magistrado, essa apuração possui, no plano geral, características coincidentes com as dos inquéritos comuns.

Nesse ponto, importa destacar que o caráter sigiloso atribuído ao inquérito advém de sua própria natureza investigativa de infrações penais, pois a publicidade dos atos praticados certamente frustraria o êxito da coleta de provas e evidências criminosas, bem como a busca de identificação dos envolvidos. O artigo 20, *caput*, do Código de Processo Penal determina que "*a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade*".

A propósito, veja-se o que leciona Fernando da Costa Tourinho Filho[8]:

> Não se concebe investigação sem sigilação. Sem o sigilo, muitas e muitas vezes o indiciado procuraria criar obstáculos às investigações, escondendo produtos ou instrumentos do crime, afugentando testemunhas e, até, fugindo à ação policial. Embora não se trate de regra absoluta, como se entrevê da leitura do artigo 20, deve a autoridade policial empreender as investigações sem alarde, em absoluto sigilo, para evitar que a divulgação do fato criminoso possa levar desassossego à comunidade. E assim deve proceder para que a investigação não seja prejudicada. Outras vezes o sigilo é mantido visando amparar e resguardar a sociedade, vale dizer, a paz social.

A hipótese dos autos demanda a imposição de algum grau de sigilo, dada a própria natureza dos fatos investigados. Conforme declarado pelo Ministro Presidente DIAS TOFFOLI[9], estão sendo apurados fatos de extrema gravidade, a exemplo de anúncios planejados de atentados contra Ministros, circunstância que, além de demonstrar a existência de justa causa na abertura do inquérito, torna evidente a necessidade de manter a investigação sob sigilo.

A despeito das restrições de publicidades necessárias, o Inquérito nº 4781 não corre de forma totalmente sigilosa. O despacho inicial proferido pelo Ministro ALEXANDRE DE MORAES encontra-se disponível para consulta na página de notícias dessa Suprema Corte[10], o que demonstra a insubsistência das alegações do arguente segundo as quais haveria violação à Súmula Vinculante nº 14 desse Excelso Tribunal[11].

---

[8] TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. Vol. 1, 31. ed., São Paulo: Saraiva, p. 49.

[9] Disponível em <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/moacir-pereira/toffoli-defende-inquerito-do-stf>. Acesso em 01.abr.2019.

[10] Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=406357>. Acesso em 02.abril.2019.

[11] "*É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.*"

Os termos do referido despacho também parecem evidenciar que a investigação não se projeta sobre fatos indeterminados, mas sobre relatos delituosos concretos, mas cuja divulgação não é apropriada em momento precoce das apurações. Veja-se, a esse respeito, o seguinte excerto do mencionado despacho do Ministro Relator do Inquérito nº 4781:

> O objeto deste inquérito é a investigação de notícias fraudulentas (*fake news*), falsas comunicações de crimes, denunciações caluniosas, ameaças e demais infrações revestidas de *animus caluniandi, diffamandi* ou *injuriandi,* que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros; bem como de seus familiares, quando houver relação com a dignidade dos Ministros, inclusive o vazamento de informações e documentos sigilosos, com o intuito de atribuir e/ou insinuar a prática de atos ilícitos por membros da Suprema Corte, por parte daqueles que tem o dever legal de preservar o sigilo; e a verificação da existência de esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais, com o intuito de lesar ou expor a perigo de lesão a independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito.

Como mencionado acima, o inquérito instaurado pela Portaria GP nº 69/2019, assim como o inquérito policial, é um procedimento pré-processual, revestindo-se das mesmas características. Logo, seu caráter é essencialmente instrumental e informativo, visando à obtenção e à reunião de elementos de prova capazes de fundamentar as suspeitas acerca da prática de infração penal e de sua autoria, a fim de subsidiar eventual ajuizamento de ação penal pelo órgão acusatório. Não detém, consequentemente, cunho processual ou pretensão punitiva.

Igualmente, tal inquérito possui natureza inquisitória, de modo que as garantias do contraditório e da ampla defesa resultam mitigadas nessa fase específica. A esse respeito, transcreva-se, a título ilustrativo, o seguinte julgado dessa Excelsa Corte:

> RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. APURAÇÃO DE CRIME DE FALSIDADE DOCUMENTAL. BUSCA E APREENSÃO. VALIDADE. DILIGÊNCIA REALIZADA EM

> ÓRGÃO PÚBLICO. ARRECADAÇÃO DE COMPUTADORES SOBRESSALENTES À ORDEM JUDICIAL. ENTREGA VOLUNTÁRIA DAS MÁQUINAS PELA AUTORIDADE RESPONSÁVEL. CLÁUSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO OBSERVADA. EXAME PERICIAL CONDICIONADO À POSTERIOR AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. PRESERVAÇÃO DO DIREITO À INTIMIDADE. ACESSO AOS DADOS REGISTRADOS EM DISPOSITIVO ELETRÔNICO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO SIGILO DE CORRESPONDÊNCIA ELETRÔNICA. INOCORRÊNCIA. INDEFERIMENTO DE DILIGÊNCIAS EM PROCEDIMENTO CRIMINAL. **CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO VERIFICAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA PRÓPRIOS DA FASE JUDICIAL**. RECURSO DESPROVIDO. (...) 4. **Em se tratando de instrumento destinado à formação da *opinio delicti* do órgão acusatório, o procedimento administrativo de investigação criminal não demanda a amplitude das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, próprias da fase judicial**. Eventual prejuízo advindo do indeferimento de diligências no curso das apurações (nomeação de assistente técnico e formulação de quesitos) é passível de questionamento na ação penal decorrente do respectivo inquérito policial. 5. Recurso ordinário em *habeas corpus* desprovido.
> (RHC nº 132062, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator para o acórdão: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 22/11/2016, Publicação em 24/10/2017; grifou-se).

Não cabe, portanto, invocar o disposto no artigo 5º, inciso LV, da Carta Republicana, em relação ao ato do Poder Público questionado nesta arguição.

Por idênticos fundamentos, a abertura do inquérito determinada pela portaria hostilizada não cria juízo ou tribunal de exceção. As eventuais conclusões desse procedimento prévio poderão ensejar a instauração de ação penal, a qual tramitará perante a autoridade jurisdicional competente para apreciá-la e julgá-la. Enquanto não instaurada qualquer ação penal, porém, é inapropriado cogitar-se de ofensa ao inciso XXXVII do artigo 5º da Lei Maior.

Nessa mesma linha, a designação do Ministro ALEXANDRE DE MORAES para conduzir os trabalhos não tem o condão de vulnerar o princípio do juiz natural e, de modo algum, compromete a imparcialidade do julgador. Com

efeito, na presente hipótese, nem o Ministro indicado para direcionar o inquérito, nem o Ministro Presidente, atuam como juízes acusadores, mas no exercício de uma função regimental específica, de modo que as garantias estatuídas no artigo 5º, incisos XXXV, LIII e LIV, do Texto Constitucional permanecem incólumes.

Na verdade, o Presidente dessa Suprema Corte atuou em nome dos ofendidos – os membros do Tribunal –, em atenção ao disposto no artigo 13, incisos I e II[12], do Regimento Interno do STF, o que demonstra o descabimento da alegação do arguente no sentido de que pessoas jurídicas e entes despersonalizados não poderiam ser sujeito passivo de crimes contra a honra.

Nessa vertente, o partido autor também alega que tais crimes dependeriam de representação do ofendido para a instauração da persecução penal, por serem de ação penal pública condicionada. Todavia, se for o caso, tal representação somente deverá ser feita para o ajuizamento da ação penal, não sendo exigida na fase inquisitorial. Além disso, existe a possibilidade de que as investigações apontem a ocorrência de outros fatos típicos além de crimes contra a honra, os quais eventualmente não dependam de representação do ofendido para que seja promovida a ação penal.

Diante de todo o exposto, resulta evidente a ausência de violação à separação dos Poderes e de usurpação à competência constitucionalmente atribuída ao Ministério Público.

É válido consignar, ainda, que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, recepcionada pela Carta de 1988) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) possuem previsões semelhantes no caso de crimes cometidos por magistrados e por membros do Ministério Público. Veja-se:

---

[12] "*Art. 13. São atribuições do Presidente:*
I – velar pelas prerrogativas do Tribunal;
II – representá-lo perante os demais poderes e autoridades;" (Grifou-se).

Lei Orgânica da Magistratura Nacional:

Art. 33. São prerrogativas do magistrado:

(...)

Parágrafo único - Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação.

Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

(...)

Parágrafo único. Quando no curso de investigação, houver indício da prática de infração penal por parte de membro do Ministério Público, a autoridade policial, civil ou militar remeterá, imediatamente, sob pena de responsabilidade, os respectivos autos ao Procurador-Geral de Justiça, a quem competirá dar prosseguimento à apuração.

A propósito, observe-se o seguinte precedente dessa Excelsa Corte, fixando interpretação sobre o teor do artigo 33, parágrafo único, da Lei Complementar nº 35/1979, acima transcrito:

> *Habeas corpus*. **Inquérito judicial**. Superior Tribunal de Justiça. Investigado com prerrogativa de foro naquela Corte. Interpretação do art. 33, parágrafo único, da LOMAN. Trancamento. Ausência de constrangimento ilegal. Precedentes. 1. **A remessa dos autos do inquérito ao Superior Tribunal de Justiça deu-se por estrito cumprimento à regra de competência originária, prevista na Constituição Federal (art. 105, inc. I, alínea "a")**, em virtude da suposta participação do paciente, Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos fatos investigados, não sendo necessária a deliberação prévia da Corte Especial daquele Superior Tribunal, cabendo ao Relator dirigir o inquérito. 2. Não há intromissão indevida do Ministério Público Federal, porque como titular da ação penal (art. 129, incisos I e VIII, da Constituição Federal) a investigação dos fatos tidos como delituosos a ele é destinada, cabendo-lhe participar das investigações. Com base nos indícios de autoria, e se comprovada a materialidade dos crimes, cabe ao Ministério Público oferecer a denúncia ao órgão julgador. Por essa razão, também não há falar em sigilo das investigações relativamente ao autor de eventual ação penal. 3. Não se sustentam os argumentos da impetração, ao afirmar que o inquérito transformou-se em procedimento da Polícia Federal,

> porquanto esta apenas exerce a função de Polícia Judiciária, por delegação e sob as ordens do Poder Judiciário. **Os autos demonstram tratar-se de inquérito que tramita no Superior Tribunal de Justiça, sob o comando de Ministro daquela Corte Superior de Justiça, ao qual caberá dirigir o processo sob a sua relatoria, devendo tomar todas as decisões necessárias ao bom andamento das investigações**. 4. *Habeas corpus* denegado.
> (HC nº 94278, Relator: Ministro MENEZES DIREITO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/09/2008, Publicação em 28/11/2008; grifou-se).

Por fim, registre-se que a instauração de inquérito no âmbito do Supremo Tribunal Federal não é inédita. Em precedente recente (Inquérito nº 4696), a Segunda Turma determinou a instauração de investigação com o fito de apurar eventual abuso no uso de algemas para a condução de preso. Transcreva-se o seguinte excerto das considerações incidentais ao voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES:

> Por isso, Senhores Ministros, estou trazendo estas considerações. E gostaria de dizer que, na sessão em que decidimos sobre a abertura deste inquérito, nós discutimos, com bastante intensidade, há a necessidade de que esta Corte - ela mesma - abra os inquéritos para fazer as investigações e que passe a tomar deliberações nesses casos. Aqui, tínhamos percebido que se abriu um inquérito, em Curitiba, para investigar eventuais abusos. Mas nada se fez, simplesmente se abriu o inquérito. Um mero faz de conta. Inclusive a Doutora Raquel disse isso e se manifestou contra a abertura do inquérito.
>
> Esta Corte precisa preservar as suas competências e a sua autoridade. A toda hora, temos procuradores, por exemplo, no *twitter*, atacando esta Corte, desqualificando os seus magistrados, criticando decisões do Supremo Tribunal Federal. Nenhuma providência se toma. Eles que são partes interessadas. É preciso que nós respondamos, e o art. 43 dá a base para isto de maneira clara, evitando que em pouco tempo nós tenhamos tortura em praça pública, Ministro Fachin, porque caminha-se para isso. Esse é um caso que nos enche de vergonha.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Portaria GP nº 69/2019, do Presidente desse Supremo Tribunal Federal, não ofende os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela improcedência do pedido nela veiculado.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 03 de abril de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE:63569043134

Assinado de forma digital por IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE:63569043134
Dados: 2019.04.03 17:05:49 -03'00'

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União

Daniel Vincoviscy C. Martins de A. Alvim
Advogado da União
Mat. SIAPE nº 1742544