

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes:** Trata-se de agravo regimental interposto por FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO em face de decisão monocrática prolatada pelo eminente Ministro Relator, a qual declinou da competência para supervisionar as investigações realizadas no âmbito deste inquérito em relação aos investigados FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO e FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO.

Consta dos autos que, após a conclusão das investigações realizadas sob a supervisão desta Corte, a Procuradoria-Geral da República (PGR) requereu: i) o arquivamento do inquérito em relação ao Senador FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO; ii) o declínio da competência para a Justiça Eleitoral de Pernambuco, no que se refere às investigações instauradas em detrimento do Deputado Federal FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO.

Ao apreciar a manifestação da PGR, o eminente Relator compreendeu que as condutas apuradas não possuem relação com os cargos atualmente ocupados pelos investigados, o que caracterizaria hipótese de incompetência desta Suprema Corte, nos termos do precedente firmado na QO na AP 937 (eDOC 121).

Por esse motivo, determinou o Relator o envio dos autos à 4ª Vara Criminal da Subseção Judiciária de Recife/PE, com relação ao Senador FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO, e à Justiça Eleitoral do Estado de Pernambuco, com relação ao Deputado Federal FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO (eDOC 121).

No agravo, a defesa do Senador FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO defende a necessidade de acolhimento da promoção de arquivamento deduzida pela Procuradoria-Geral da República, no ponto em que manifestou a ausência de elementos mínimos que possibilitem o prosseguimento das investigações (eDOC 156).

Aduz que o juízo negativo de subsistência das investigações manifestado pelo órgão que detém a exclusiva titularidade da ação penal deveria ser acolhido por esta Corte, sob pena de se instrumentalizar a

persecução penal, em contrariedade ao sistema acusatório estabelecido pela Constituição Federal e reforçado pelas recentes inovações estabelecidas pela Lei 13.964/19 (eDOC 156).

Aduz que a decisão recorrida contrariaria a jurisprudência consolidada desta Corte que impõe o acolhimento da promoção de arquivamento apresentado pela PGR.

Assevera ainda que a instauração e o prolongamento do inquérito no tempo, após sucessivos pedidos de prorrogação, não foi capaz de confirmar minimamente as hipóteses investigativas e que as declarações do colaborador não encontram respaldo em nenhum elemento de corroboração que possibilite o prosseguimento da apuração.

Em reforço às razões apresentadas, defende que a norma prevista pelo art. 4º, §16, da Lei 12.850/2013, constitui óbice ao oferecimento da denúncia no caso em análise, tendo em vista a ausência de elementos mínimos de corroboração.

Na remota hipótese de não acolhimento do pedido de arquivamento das investigações, a defesa do agravante pugna, de forma subsidiária, pela remessa dos autos à Justiça Eleitoral, tendo em vista o contexto em que instauradas as investigações, o qual aponta para o recebimento de valores destinados a beneficiar a campanha eleitoral do coinvestigado FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO.

Após essa breve contextualização do objeto do inquérito e do recurso, passo a apreciar as questões jurídicas necessárias ao julgamento da lide.

### **I – Da controvérsia relativa à competência do Supremo Tribunal Federal para supervisionar as presentes investigações**

Preliminarmente, entendo ser importante acentuar a controvérsia verificada nos presentes autos no que se refere à competência desta Suprema Corte para supervisionar a tramitação destas investigações.

Isso porque quando da instauração do inquérito, em **23 de junho de 2017**, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelecia a competência desta Corte para processar e julgar parlamentares federais pela prática de quaisquer crimes, nos termos da regra expressamente estabelecida pelo art. 102, I, “a”, da CF/88 ( “*Compete ao Supremo Tribunal Federal [...] processar e julgar, originariamente, nas infrações penais*”  
2

*comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República”*).

Contudo, pouco tempo após o início das investigações, em **3 de maio de 2018**, o Tribunal Pleno alterou entendimento anterior e passou a compreender que a prerrogativa de foro dos parlamentares federais é limitada aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas (AP-QO 937, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 3.5.2018).

Na oportunidade, deliberou-se que esta nova linha interpretativa deveria se aplicar imediatamente aos processos em curso, com a ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos demais Juízos com base na jurisprudência anterior, senão observe-se:

Direito Constitucional e Processual Penal. Questão de Ordem em Ação Penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação de competência. I. Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa 1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício. 2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa. 3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. [...] II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF 5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente

público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes. III. Conclusão 6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses: **“(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”**. 7. Aplicação da nova linha interpretativa aos processos em curso. Ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e demais juízos com base na jurisprudência anterior . [...]

(AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 3.5.2018)

Destaque-se que logo após a realização deste julgamento, a autoridade policial responsável pela apuração dos fatos suscitou a questão da incompetência do STF para prosseguir supervisionando as investigações (eDOC 132, p. 430).

Ao se manifestar sobre a referida alegação, a então Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, pontuou que os fatos apurados nestes autos teriam supostamente ocorrido nos anos de **2010 a 2014**, período no qual o coinvestigado FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO já exercia o mandato de Deputado Federal, uma vez que eleito para o cargo em 2010, com exercício a partir de 2011, sem descontinuidade entre os mandatos até os dias atuais (eDOC 132, p. 565).

Além disso, a PGR deduziu que a relação familiar mantida entre o Deputado Federal e o recorrente FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO, bem como a imbricação entre as condutas, demandaria a indivisibilidade da investigação em relação a ambos, nos termos da jurisprudência predominante desta Suprema Corte.

A título ilustrativo, a então Procuradora-Geral da República transcreveu trecho do voto do Ministro Roberto Barroso no INQ 3515, oportunidade na qual Sua Excelência registrou que o critério de desmembramento em relação a delitos e investigados não enquadrados nos termos da QO na AP 937 seria a regra geral, admitindo-se exceções nos casos em que “ *os fatos*

*relevantes estejam de tal forma relacionados que o julgamento em separado possa ocasionar prejuízo relevante à prestação jurisdicional” (eDOC 132, p. 566).*

Anote-se que as razões da PGR foram acolhidas pelo eminente Relator em decisão prolatada em **26 de junho de 2018**, ao deferir o pedido ministerial de prorrogação do prazo para conclusão do inquérito em tramitação perante o STF.

Naquela decisão, o Ministro Roberto Barroso decidiu da seguinte forma (eDOC 132, p. 569):

“Acolho as razões apresentadas pela Procuradoria-Geral da República para deferir a prorrogação de prazo requerida, por 60 (sessenta) dias, sem prejuízo de eventual e futuro exame tanto da questão relacionada ao foro por prerrogativa de função, na vertente relacionada ao exercício das funções, quando do possível desmembramento do feito”

A manifestação quanto à competência da Corte para processamento e supervisionamento das investigações também foi reforçada pelo eminente Relator ao determinar a realização e o cumprimento de busca e apreensão nas dependências do Congresso Nacional, em diligência efetuada na data de **19 de setembro de 2019**.

Naquela oportunidade, o Ministro Roberto Barroso publicou nota pública na qual defendeu a competência do Supremo Tribunal Federal. Afirmou Sua Excelência, à época dos fatos, que *“No caso concreto, na fase em que se encontram as investigações, os indícios se estendem a períodos em que Senador da República e Deputado Federal exerciam essas funções parlamentares. Em princípio, portanto, está caracterizada a competência do Supremo Tribunal Federal”* (<https://www.migalhas.com.br/quentes/311403/decisao-de-barroso-que-autorizou-busca-e-apreensao-no-congresso-gera-controversia>).

A mudança de entendimento jurisprudencial em relação à competência do Supremo Tribunal Federal somente ocorreu após a última manifestação da Procuradoria-Geral da República, a qual foi apresentada em **28 de setembro de 2021** (eDOC 150, p. 3.955).

Anote-se que esta última manifestação ministerial foi juntada aos autos após inúmeras diligências investigativas de quebra do sigilo financeiro e

telemático de inúmeros investigados, pessoas físicas e jurídicas, além da oitiva de dezenas de colaboradores, de testemunhas e de suspeitos .

Registre-se ainda que todas essas diligências resultaram em quase quatro mil páginas de inquérito, com aproximadamente trezentas páginas de relatórios policiais (p. 3.961), nas quais não se conseguiu identificar, até o presente momento, a existência de elementos mínimos que possibilitem o prosseguimento das investigações em relação ao recorrente FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO.

Não foi por outro motivo que a Procuradoria-Geral da República requereu, na manifestação de **28 de setembro de 2021**, o arquivamento do feito em relação ao Senador ora recorrente.

Também é importante que se diga que embora a PGR tenha apresentado pedido de declínio dos autos às instâncias inferiores no que se refere ao coinvestigado FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO, não houve qualquer alteração fático-jurídica relevante que justifique a alteração da anterior posição externada pelo eminente Relator no que se refere à competência do Supremo Tribunal Federal.

Tais circunstâncias levam-me a crer que a solução mais adequada ao presente caso seria a manutenção da tramitação deste feito no âmbito desta Corte, mesmo no que se refere aos delitos imputados ao coinvestigado FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO FILHO. Como não há divergência entre as partes e o Relator do feito no que se refere à remessa do inquérito remanescente à Justiça Eleitoral, inexistindo recurso no que toca a este ponto, deixo de propor tal solução.

**Contudo, reputo presente a existência de controvérsia jurídica relevante no que se refere ao trecho da decisão recorrida que assentou a incompetência desta Suprema Corte para homologar o pedido de arquivamento das investigações em relação ao recorrente FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO, tendo em vista que a competência do Tribunal foi reconhecida pelo Relator desde o início das investigações, em 23 de junho de 2017, tendo sido reafirmada em decisões, diligências e manifestações proferidas e publicadas em 26 de junho de 2018 e em 19 de setembro de 2019, para somente ser recusada em 28 de setembro de 2021, sem qualquer modificação jurídica relevante que justifique essa mudança de posicionamento.**

A meu ver, o contexto fático-jurídico que justificou a competência do Supremo permanece o mesmo. A única diferença que se verifica em relação

ao início do processo é a ausência de justa causa para o prosseguimento das investigações em relação ao recorrente, o que somente ocorreu após a realização de dezenas de diligências que se encontram documentadas em milhares de páginas do caderno persecutório.

Destarte, ao contrário do entendimento manifestado na decisão recorrida e no voto do eminente Relator, vislumbro a competência do STF para homologar o requerimento de arquivamento apresentado pela PGR. Contudo, ainda que se repute inexistente a competência do Supremo, compreendo que a atual situação processual não admite solução distinta do acolhimento das razões recursais, pelas demais fundamentos que passo a expor.

## **II – Da possibilidade de prorrogação da competência para a análise da viabilidade das investigações mesmo nas hipóteses de declínio da competência com base na QO na AP 937**

Conforme acima mencionado, entendo ser possível que esta Corte avalie a viabilidade do prosseguimento das investigações e o requerimento de arquivamento parcial apresentado pela PGR, ainda que se entenda ser o caso de incompetência superveniente.

**Isso porque foram definidas, no próprio julgamento da QO na AP 937 e em julgados posteriores, determinadas regras de prorrogação da competência que possibilitam a análise imediata de inquéritos com instrução concluída ou com manifestações definitivas por parte desta Suprema Corte .**

Com efeito, no julgamento em questão, o Plenário desta Suprema Corte fixou uma primeira hipótese de prorrogação da competência, tendo assentado que após o encerramento da instrução processual, a ação penal deveria ser julgada pelo Tribunal, independentemente de se tratar de hipótese que determinaria a baixa dos autos.

Posteriormente, as duas Turmas do STF estenderam essa regra aos casos em que já houvesse denúncia oferecida e pendente de apreciação ( Inq 4.641, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29 de maio de 2018; Inq 4.343, de minha relatoria, julgado em 26.6.2018).

Destaque-se que a prorrogação da competência nessas hipóteses decorreria da necessidade de se “ *preservar a efetividade e racionalidade da*

*prestação jurisdicional*” (QO na AP 937, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso).

Cito, a título de exemplo, o seguinte trecho do voto do Ministro Roberto Barroso no julgamento da AP 634-QO:

“É certo que, como regra, não se admite a prorrogação de competências constitucionais, por se encontrarem submetidas a regime de direito estrito (Pet 1.738 AgR). **No entanto, a jurisprudência da Corte (e também do STJ) admite a possibilidade excepcional de prorrogação justamente nos casos em que seja necessária para preservar a efetividade e racionalidade da prestação jurisdicional.** Há diversos precedentes nesse sentido, inclusive relativos ao próprio foro por prerrogativa de função. O STF já admitiu, por exemplo, a possibilidade de prorrogar a sua competência para conduzir o inquérito ou realizar o julgamento de réus desprovidos da prerrogativa, nos casos em que o desmembramento seja excessivamente prejudicial para a adequada elucidação dos fatos em exame (AP 470 QO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 02.08.2002). Esta Corte também definiu que, proferido o primeiro voto em julgamento de apelação criminal por Tribunal de Justiça, o exercício superveniente de mandato parlamentar pelo réu, antes da conclusão do julgamento, não desloca a competência para o STF”. (AP 634 QO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 6.2.2014)

Destaque-se que a possibilidade de se exercer um rígido juízo de legalidade e justa causa sobre a tramitação de inquéritos e ações penais não se aplica apenas aos processos prontos para o julgamento de mérito ou o recebimento da denúncia.

**Isso porque o papel judicial de proteção dos direitos fundamentais das pessoas investigadas deve ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal em todas as fases da persecução penal.**

Com efeito, o Poder Judiciário possui atuação clara e indispensável na fase investigativa: além de decidir sobre atos como prisões cautelares e meios de obtenção de prova, o julgador é guardião dos direitos fundamentais na investigação preliminar (LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo J. *Investigação Preliminar no Processo Penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 259-261; CHOUKR, Fauzi H. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 93-96).

Nesse contexto, entendo que, como regra, seria contrário a esse papel de garantidor do Supremo Tribunal Federal a declinação da competência em relação a uma investigação que já conta com a promoção de arquivamento por parte do Ministério Público, **mesmo após vários anos de tramitação**, tendo em vista que a submissão do recorrente a uma investigação de modo indefinido, para além de um prazo razoável, em caderno investigatório destituído de qualquer base empírica ou legal, ignora os princípios básicos do Estado de Direito.

É com base nessa função de garantia dos direitos fundamentais que a Segunda Turma determinou, de ofício, o arquivamento de inquérito pendente sem que houvesse justa causa para prosseguimento das investigações (Pet-AgR 7.354, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 6.3.2018).

Em outro feito, o Min. Alexandre de Moraes determinou o arquivamento de inquérito, concluído havia meses com relatório policial pelo arquivamento, sem ulterior impulso pelo Ministério Público Federal (Inq 4.429, decisão de 8 de junho de 2018).

O Min. Roberto Barroso determinou providência semelhante em inquérito de sua relatoria - Inq 4.442, decisão de 6.6.2018 -. Naquele feito, bem observou o eminente Ministro que a prerrogativa pública de realizar apurações não significa que os agentes públicos investigados devem suportar indefinidamente o ônus de figurar como objeto de investigação, de modo que a persecução criminal deve observar prazo razoável para sua conclusão.

**Veja-se que em todos os precedentes acima mencionados, procurou-se não submeter os investigados a uma investigação por prazo desarrazoado e destituída de elementos mínimos de materialidade e autoria delitivas.**

Com essa postura privilegia-se, ainda, a celeridade processual, evitando submeter investigações natimortas ou sem elementos viáveis a juízos discricionários de autoridades distintas.

Trata-se, como visto, de dever imposto ao Poder Judiciário em sua função de garantidor de direitos fundamentais e limitador/legitimador do exercício do poder punitivo estatal, uma vez que se deve analisar a viabilidade dos inquéritos instaurados antes de remetê-los às instâncias inferiores.

Portanto, resta evidente que o Poder Judiciário tem o poder e o dever de controlar a investigação preliminar, limitando eventuais abusos na persecução penal e resguardando direitos e garantias fundamentais.

Não é por outro motivo que há inclusive a previsão regimental da possibilidade de concessão de *habeas corpus* de ofício, nos termos do art. 193, II, do RISTF.

Destarte, se é possível a esta Corte determinar de ofício o arquivamento de investigações em casos de omissão, excesso ou ilegalidade praticadas pelos órgãos de persecução, com muito mais razão deve se admitir tal providência quando o próprio *Parquet* solicita o encerramento do inquérito que se encontra com excesso de prazo e sem a presença elementos mínimos de autoria ou materialidade delitiva, ou quando a parte pleiteia tal providência através da interposição do recurso cabível, tal como ocorreu no presente caso.

Ademais, a jurisprudência consolidada deste colegiado também determina o acolhimento obrigatório da promoção de arquivamento formulada pela Procuradoria-Geral da República, conforme será demonstrado a seguir.

### **III – Da obrigatoriedade de acolhimento da promoção de arquivamento apresentada pela PGR no caso em análise**

Uma vez estabelecida a competência desta Corte para apreciar o requerimento formulado pela PGR e o recurso interposto pelo recorrente, ainda que se entenda ser o caso de aplicação do precedente estabelecido na QO na AP 937, passo a analisar o mérito da irresignação recursal no que se refere à obrigatoriedade de acolhimento da promoção de arquivamento parcial apresentada pelo Ministério Público.

No que se refere a esse ponto, o art. 21, XIV, c/c art. 231, §4º, do Regimento Interno do STF (RISTF), prevê ser de competência do Relator determinar o arquivamento de inquéritos nos casos em que a Procuradoria-Geral da República requerer.

Ao defender a atribuição do Ministério Público em promover o arquivamento de inquéritos e peças de investigação, Nereu José Giacomolli escreve que:

O Ministério Público é o destinatário das investigações. Portanto, é quem exercerá ou não a pretensão acusatória, diante da existência ou não de elementos probatórios. Assim, a discussão acerca da procedência ou não do arquivamento das investigações, contidas em inquérito policial ou não, em razão das atribuições institucionais próprias e de repartição das funções, há de permanecer no âmbito institucional do Ministério Público. A submissão do pedido de arquivamento ao Magistrado, além de desvirtuar o princípio acusatório, nas situações em que a Procuradoria-Geral entender serem procedentes as razões do Ministério Público, obrará no acatamento do arquivamento. (GIACOMOLLI, Nereu José. **A Fase Preliminar do Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 115)

No âmbito específico do Supremo Tribunal Federal há uma peculiaridade: como a promoção do arquivamento já é realizada pelo próprio Procurador(a)-Geral da República, não há espaço para a aplicação de qualquer mecanismo de controle ou revisão por autoridade superior do próprio Ministério Público.

Nesse sentido, quaisquer considerações que se façam não possuem maior eficácia prática, haja vista a ausência de meio jurídico para compelir o (a) Procurador(a)-Geral a denunciar o investigado, tal como ressaltado pelo Ministro Moreira Alves no voto proferido nos Embargos de Declaração no INQ 224.

Portanto, a jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à obrigatoriedade de acolhimento das razões de arquivamento apresentadas pela Procuradoria-Geral da República, ressalvadas as hipóteses de extinção da punibilidade ou atipicidade dos fatos, situações nas quais deve o Juiz decidir a respeito, para acolher ou rejeitar essas questões relativas ao direito material e ao próprio *jus puniendi*, vinculando a acusação em decisão que se assemelha à rejeição da denúncia ou à absolvição sumária (INQ nº 510/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, unânime, DJ 19.4.1991; INQ nº 719/AC, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, unânime, DJ 24.9.1993; INQ nº 851/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, unânime, DJ 6.6.1997; HC nº 75.907/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, maioria, DJ 9.4.1999; HC nº 80.560/GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, unânime, DJ 30.3.2001; INQ nº 1.538/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, unânime, DJ 14.9.2001; HC nº 80.263/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, unânime, DJ 27.6.2003; INQ nº 1.608/PA, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, unânime, DJ 6.8.2004; INQ nº 1.884/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, maioria, DJ 27.8.2004; INQ (QO) nº 2.044

/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, maioria, DJ 8.4.2005; INQ 1604 QO/AL, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 13.12.2002; Inq 2341 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2007).

No caso em análise, a Procuradoria-Geral da República promoveu o arquivamento dos autos em relação a FERNANDO BEZERRA COELHO DE SOUZA em virtude da ausência de justa causa, ou seja, de elementos mínimos de autoria e materialidade delitiva que justifiquem o prosseguimento das investigações.

De acordo com a PGR, *“o que se viu como indicativos da prática de crimes por parte de FERNANDO BEZERRA COELHO não se concretizou como dogma invencível a ser ratificado”* (eDOC 150, p. 3.592).

Acrescentou ainda a PGR que *“na ausência de outros dados que validem as declarações do colaborador, não existem elementos para oferecimento de denúncia, com a instauração de ação penal, em desfavor de FERNANDO BEZERRA COELHO”* (eDOC 150, p. 3.954).

**Pelo que se observa, trata-se de promoção de arquivamento por insuficiência de provas que deve ser acolhido a partir do juízo acusatório emitido pela Procuradoria-Geral da República, o qual se demonstra absolutamente consentâneo com as provas produzidas nos presentes autos.**

Por esses motivos, entendo que o agravo interposto pelo recorrente deve ser provido para se determinar o arquivamento dos autos em relação a FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO, ressalvado o desarquivamento caso surjam novas provas, nos termos do art. 18 do Código de Processo Penal.

**IV – Do excesso de prazo e da ausência de elementos mínimos de materialidade a autoria delitiva que justifiquem a permanência das investigações em relação ao recorrente**

Na remota hipótese de rejeição do fundamento de acolhimento obrigatório da promoção de arquivamento apresentada pela PGR, entendo que o contexto de **excesso de prazo** e de **ausência de provas e elementos mínimos** de corroboração das declarações apresentadas pelos colaboradores premiados também justifica o arquivamento pleiteado no recurso interposto.

No que se refere ao excesso de prazo, a EC 45/2004 introduziu norma que assegura a razoável duração do processo judicial e administrativo (art. 5º, LXXVIII). Conforme a doutrina, “ esta norma deve ser projetada também para o momento da investigação ” (CHOUKR, Fauzi H. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 157; também GIACOMOLLI, Nereu J. *A fase preliminar do processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 85; BADARÓ, Gustavo H. *Processo Penal*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2015. p. 72).

Positiva-se, assim, no direito constitucional, orientação há muito perfilhada nas convenções internacionais sobre direitos humanos e que alguns autores já consideravam implícita na ideia de proteção judicial efetiva, no postulado da dignidade da pessoa humana e na própria ideia de Estado de Direito (CARVALHO, Luis Gustavo G. C. *Processo Penal e Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 251-252).

Isso porque a duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a ideia de proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana (GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal : abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 321ss; PASTOR, Daniel R. *El plazo razonable en el proceso del Estado de Derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2002, p. 406ss.).

Outrossim, considerando-se que o ordenamento brasileiro não define prazos específicos para a realização do processo ou da investigação criminal, afirma-se que a adoção da doutrina do “não prazo” pressupõe a definição judicial de critérios para aferição do excesso. Aponta-se que as Cortes Internacionais (CIDH e TEDH) adotam três parâmetros: “ a) complexidade do caso; b) atividade processual do interessado (imputado); c) conduta das autoridades judiciárias ” (BADARÓ, Gustavo Henrique; LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito ao processo penal no prazo razoável*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127; FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: 2012. p. 127).

No caso específico dos inquéritos em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal, os arts. 230-C e art. 231 do Regimento Interno do Tribunal estabelecem os prazos de 60 (sessenta) dias para investigação e 15 (quinze) dias para oferecimento da denúncia ou requerimento de arquivamento.

Embora não se defenda a mera aplicação aritmética desses prazos, tendo em vista inclusive a possibilidade de prorrogação (art. 230-C, §1º, do

RISTF), entende-se que essas previsões legais, aliadas aos demais parâmetros acima descritos, constituem diretrizes que devem nortear a avaliação sobre o (des)cumprimento da garantia da razoável duração do processo.

Já que no que se refere ao valor probatório das declarações apresentadas por colaboradores premiados, deve-se pontuar que **a desconfiança com os atos de colaboração decorre da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF)**, a qual, como regra probatória e de julgamento, impõe à acusação o ônus de provar a culpa, além da dúvida razoável.

Registre-se que é apenas por produzir provas contra terceiros que o delator obtém a remissão de suas penas (art. 4º da Lei 12.850/13), ou seja, há um “ânimo de autoexculpação” ou de “heteroinculpação” que deve ser devidamente considerado e ponderado com as garantias fundamentais das pessoas delatadas (NIEVA FENOLL, Jordi. *La valoración de la prueba*. Madri: Marcial Pons, 2010. p. 244, tradução livre).

Destarte, os elementos de prova produzidos em razão de colaboração premiada têm sua força probatória fragilizada em razão do interesse do colaborador em delatar e receber benefícios, bem como em virtude dos problemas inerentes à própria lógica negocial no processo penal. Tal visão é afirmada inclusive na doutrina clássica, em relação a provas produzidas por corréus (MITTERMAYER, C. J. *Tratado da prova em matéria criminal*. Tomo II. Rio de Janeiro, 1871, p. 123-125; ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *Código de Processo Penal brasileiro anotado*. v. III. 5. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. p. 39-40).

Portanto, “presumir o interesse do colaborador em produzir ou alcançar provas forjadas” não é um “equivoco”, mas um dever constitucional do juiz. O “natural” é que o colaborador “dê versões o mais próximo o possível” que lhe coloque em uma posição melhor para negociar, não “de como os fatos realmente se passaram”.

**Nesse sentido, a previsão de que não haverá recebimento de denúncia, decretação de medidas cautelares ou condenação baseada apenas nas declarações do colaborador (art. 4º, § 16, da Lei 12.850/13) é o reconhecimento legal de que toda a prova produzida de forma interessada tem valor limitado.**

Estabelecidas tais premissas, observo que os fatos investigados remontam ao período de **2010 a 2014**, ou seja, ocorreram entre oito a dez anos atrás. Além disso, a presente investigação se iniciou em **23 de junho de**

2017 , o que totaliza um prazo de **mais de cinco anos** no qual se realizou centenas de diligências investigativas que foram incapazes de reunir elementos mínimos que justifiquem a propositura de uma denúncia.

Em relação às diligências realizadas, o parecer da PGR demonstrou, de forma exaustiva, as inúmeras atividades investigativas empreendidas nesses cinco anos de investigações.

Ao descrever a oitiva das dezenas de colaboradores, testemunhas e investigados, o *Parquet* pontua que (eDOC 150, p. 3.929/3.930):

foram ouvidos pela autoridade policial: JOÃO CARLOS LYRA PESSOA DE MELLO FILHO (fls. 107/111), EDUARDO FREIRE BEZERRA LEITE (fls. 121/123), MARIANA DE PAULA (fls. 144/46), ROBERTO TROMBETA (fls. 147/149), ARTHUR ROBERTO LAPA ROSAL (fl. 171), CAROLINA CÂMARA VASCONCELOS (fls. 288 /293), ADRIANO SANTANA QUADROS DE ANDRADE (fls. 638 /643), ROBERTO SOUZA CUNHA (fls. 649/654), RAMILTON LIMA MACHADO UNIOR (fls. 655/658), FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO (fls. 740/745), IRAN PADILHA MODESTO (fls. 746 /748), NIVALDO LIRA CASTRO (fls. 895/898), ALÍRIO EDUARDO GOES DE OLIVEIRA (fl. 901), RENATO DE BARROS CORREIA MATOS (fl. 905), ALFREDO MOREIRA FILHO (fls. 907/910), LAURO JOSÉ VIANA COELHO (fls. 915/916), LAURO JOSÉ VIANA COELHO FILHO (fls. 918/920), PATRÍCIA RAMOS BASTOS D'OLIVEIRA MESQUITA (fls. 928/930), MÁRCIO RAMOS DE MESQUITA (fls. 931 /933), MÁRIO HENRIQUE RAMOS D'OLIVEIRA MESQUITA (fls. 934 /935), LÚCIO OSÓRIO BASTOS D'OLIVEIRA (fls. 937/938), JOÃO MARCOS SIQUEIRA TORRES (fls. 940/941), RODRIGO RUFINO CECÍLIO (fls. 944/945), CARLOS EURICO FERREIRA CECÍLIO (fls. 946/948), GILVAN LEITE LIMA (fls. 949/951), JOSENILDO LEITE SOARES (fls. 952/953), JOSÉ GILMAR DO NASCIMENTO TOMAZ (fls. 954/955), FRANCISCO WELECIO MIRANDA (fl. 956), JOÃO VÍCTOR DE PARENTE BENTO (fls. 58/959), JOSÉ JAILSON BENTO SARAIVA (fls. 961/962), JOSÉ EMANOELTON ESPERIDIÃO SILVA BORGES (fls. 964/965), JOSÉ ALVES DE SOUZA JUNIOR (fls. 967 /968), BRUNO CRISTIANO GUSMÃO FERREIRA DA SILVA (fls. 969 /970), PAULO ANTÔNIO DIAS CASTOR (fl. 971), JOÃO VÍCTOR DE PARENTE BENTO (fls. 1533/1534), JOSÉ JAILSON BENTO SARAIVA (fls. 1547/1548), JOSÉ CARLOS CARDOSO BENTO (fls. 1550/1551), JOSÉ ADELMÁRIO PINHEIRO FILHO (fls. 1951/1955), LILIANE DE SOUZA NUNES (fls. 2005/2008), JORGE HENRIQUE MARQUES VALENCA (fls. 2010/2011), IRAN PADILHA MODESTO (fls. 2026), JOEL BRITO ROCHA (fls. 2027/2029), MARIA ADYLEANE DOS

SANTOS MEDEIROS (fls. 2030/2032), RICARDO PERNAMBUCO JUNIOR (fls. 2033/2034), RENATO BUARQUE DE GUSMÃO (fls. 2051/2052), MATEUS COUTINHO SÁ OLIVEIRA (fls. 2053/2055), ANDRÉ GUSTAVO VIEIRA DA SILVA (fls. 2071/2073), ELIAS CHRAIM (fls. 2074/2075), GUTEMBERG TOURINHO FENTANES (fls. 2076/2077), NERIVALDO MARQUES CAVALCANTI (fls. 2086/2087), FRANCISCO RUBENSMÁRIO CHAVES DE SIQUEIRA (fls. 2089/2090), JOSÉ ÁLVARO DA COSTA (fls. 2092/2096), ZILNEY SANTA BÁRBARA CAMPELO (fls. 2115/2117), MARCOS VINÍCIOS BORIN (fls. 2118/2120), AMARO CAMARA GUATIMOSIM (fls. 2121/2122).

Na sequência, a Procuradoria-Geral da República informa que houve a reinquirição dos colaboradores JOÃO CARLOS LYRA PESSOA DE MELO FILHO (fls. 107/111,374/376 e 572/574) e EDUARDO FREIRE BEZERRA LEITE (fls. 1221/123 e 371/373), ADRIANO SANTANA QUADROS DE ANDRADE (fls. 659/660) – eDOC 150, p. 3.930-3.931.

Também consta do completo e exaustivo parecer ministerial o registro da juntada aos autos das informações policiais nº nº 351/2017, 109/2018 (fls. 216/223), 111/2018 (fls. 224/238), 122/2018 (fls. 239/256), 169/2018 (fls. 273/287), 189/2018 (fls. 316/344), 192/2018 (fls. 345/347), 198/2018 (fls. 348/357), 207/2018 (fls. 387/390), 213/2018 (fls. 391/396), 217/2018 (fls. 397/400), 231/2018 (fls. 403/407), 235/2018 (fls. 408/411), 253/2018 (fls. 421/427), 476/2018 (fls. 577/586), 017/2018 (fls. 596/624), 247/2018 (fls. 661/664), 270/2018 (fls. 665/667), 276/2018 (fls. 668/669), 279/2018 (fls. 670/677), 284/2018 (fls. 678/685), 529/2018 (fls. 686/689), 021/2019 (fls. 750/756), 022/2019 (fls. 762/781), 77/2019 (fls. 1822/1844), 21/2020 (fls. 1970/1974), 953/2020 (fls. 1975/1979), 641879/2020 (fls. 2109/2112) – eDOC 150, p. 3.931-3.932.

Há ainda a descrição da juntada aos autos dos Relatórios de Análise de Materiais Apreendidos (RAMAS) nº 099/2019 (fls. 987/1040), 101/2019 (fls. 1041/1060), 103/2019 (fls. 1061/ 1074), 005/2019 (fls. 1163/1169), 007/2019 (1170/1180), 013/2019 (fls. 1194/1199), 015/2019 (fls. 1206/1211), 016/2019 (fls. 1212/1226), 019/2019 (fls. 1234/1248), 102/2019 (fls. 1249/1266), 105/2019 (fls. 1267/1310), 106/2019 (fls. 1313/ 1343), 107/2019 (fls. 1318/1343), 109/2019 (fls. 1344/1353), 115/2019 (fls. 1354/1405), 117/2019 (fls. 1556/1559), 126/2019 (fls. 1560/1611), 131/2019 (fls. 1612/1640), 133/2019 (fls. 1641/1652), 136/2019 (fls. 1653/1662) OS/2020 (fls. 1663/1671), 007/2020 (fls. 1672/1680), 008/2020 (fls. 1681/1683), 09/2020 (fls. 1684/1705), 010/2020 (fls. 1706/1709), 012/2020 (fls. 1710/1715), 14/2020 (fls. 1716/1728), 015/2020 (fls. 1720/1744), 022/2020 (fls. 1745/1766), 061/2020 (fls. 1767/1821) – eDOC 150, p. 3.932-3.933.

**As circunstâncias acima descritas demonstram a inequívoca configuração de hipótese de excesso de prazo, tendo em vista a tramitação de inquérito por prazo superior a cinco anos, no qual foram praticados milhares de diligências investigativas que poderão ser indevidamente prolongadas com a remessa dos autos às instâncias inferiores.**

Pontue-se que para além do excesso de prazo, também não se observa a existência de elementos mínimos de autoria e materialidade delitiva que justifiquem a continuidade das investigações.

Isso porque as dezenas de diligências e milhares de páginas que compõem o inquérito, acima descritas, não foram capazes de corroborar minimamente a hipótese investigativa de recebimento de vantagem indevida ou de doações eleitorais via “caixa dois” por parte do recorrente FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO.

Nesse sentido, o relatório final da autoridade policial não registra provas efetivas do recebimento de tais vantagens pelo recorrente, socorrendo-se apenas de registros telefônicos e de mensagens que demonstram a mera existência de relação pessoal de FERNANDO BEZERRA com delatores ou coinvestigados, bem como nos depoimentos de colaboradores premiados, como JOSÉ ALDEMÁRIO PINHEIRO FILHO (LÉO PINHEIRO), que teria confirmado *“o pagamento de vantagens indevidas sistemáticas ao aludido parlamentar ora investigado em razão da execução das obras do Canal do Sertão, na proporção de 2% sobre o montante total recebido pela empreiteira por essa obra (fls. 650/652) ”* (eDOC 150, p. 3.862).

Entendo que não merece reparos o parecer apresentado pela PGR quando requer o arquivamento do feito em virtude da impossibilidade de oferecimento de denúncia com base apenas nas declarações dos colaboradores premiados, em observância à regra prevista no art. 4º, §16, II, da Lei 12.850/2014, e em elementos de corroboração ou demonstração indiretos que, mesmo após a realização de dezenas de diligências, não foram capazes de demonstrar o recebimento de um único pagamento por parte do investigado.

Destarte, também por estes fundamentos, entendo que deve ser provido o agravo interposto pela defesa, ainda que mediante a concessão de *habeas corpus* de ofício (art. 193, II, do RISTF).

## Conclusão

Ante o exposto, assento, preliminarmente, a competência desta Suprema Corte para apreciar o recurso interposto e a promoção de arquivamento apresentada pela PGR.

No mérito, dou provimento ao recurso para acolher a promoção de arquivamento das investigações em relação a FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO, nos termos do parecer apresentado pela PGR e mediante a concessão de *habeas corpus* de ofício, de acordo com a fundamentação *supra*, ressalvada a possibilidade de desarquivamento caso surjam novas provas, nos termos do art. 18 do CPP.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/02/2022