

CÓPIA DA PETIÇÃO  
INICIAL DO MANDADO  
DE SEGURANÇA Nº 35354



Supremo Tribunal Federal STFDigital

MS 0035354 - 17/11/2017 16:18

0013055-36.2017.1.00.0000



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**Nº 69/2017 – SFCONST/PGR**

**Único nº 307.785/2017**

**Excelentíssima Senhora Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal,**

A PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, no desempenho da sua atribuição de representar o Ministério Público Federal (art. 49, I, da lei complementar n. 75/93) e na defesa da autonomia e independência funcional do *parquet* Federal (art. 127, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal) vem impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR,**

contra ato da COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, representada por seu Presidente, o ilustre Senador Ataídes Oliveira, que convocou o Procurador Regional da República Eduardo Botão Pelella para prestar depoimento perante a referida Comissão, criada pelo Requerimento n. 1 de 2017, do Congresso Nacional. A digna autoridade impetrada pode ser

encontrada, para fins processuais, no Senado Federal, na Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala Alexandre Costa, sala 15 – subsolo, CEP 70.165-900, nesta Capital, conforme endereço constante do ato de convocação, apontado como ato coator.

## Dos fatos

Está em curso no Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), criada por força do Requerimento n.º 1, de 30 de maio de 2017 (doc. Anexo). Conforme publicado, a CPMI foi instituída:

Com a finalidade investigar supostas irregularidades envolvendo as empresas JBS e J&F em operações realizadas com o BNDES e BNDES-PAR ocorridas entre os anos de 2007 e 2016, que geraram prejuízos ao interesse público; e os procedimentos do acordo de colaboração premiada celebrado entre o Ministério Público Federal e os acionistas das empresas JBS e J&F.

Conforme se lê dos documentos anexos, em 24 de outubro de 2017, o Procurador Regional da República Eduardo Botão Pelella recebeu ofício da autoridade impetrada em que era **CONVIDADO** para prestar depoimento à Comissão, no dia 1º de novembro seguinte.

O Procurador Regional, em resposta ao ofício, declinou do convite, indicando que o sigilo profissional imposto aos membros do Ministério Público Federal pelo art. 236, II, da Lei Complementar nº 75/1993 configuraria impedimento para “prestar quaisquer esclarecimentos sobre atos praticados em razão da função desempenhada e afetos ao meu ofício”.

Em 31 de outubro, a CPMI aprovou requerimento para que o Procurador Regional da República fosse convocado na condição de testemunha. Em decorrência desse requerimento, a digna autoridade impetrada **CONVOCOU**,

então, o Procurador para prestar depoimento na reunião da CPMI a ser realizada, no Senado, no dia 22 de novembro de 2017, às 9h. Os verbos *convidar* e *convocar* constam dos ofícios sucessivos encaminhados ao Procurador em negrito.

A *Justificação* que ensejou que o requerimento de convocação fosse aprovado ressaltou a proximidade do Procurador Regional da República com o então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Diz ser ele "o responsável por passar ao então chefe do Ministério Público informações relativas a entendimentos efetuados com investigados previamente à celebração dos acordos de delação premiada".

A Comissão diz que o Procurador Regional "teria efetuado tratativas preliminares para a obtenção de informações sobre o procurador da República Ângelo Goulart Villela, que é acusado de receber uma mesada do empresário Joesley Batista para mantê-lo informado sobre a Operação Greenfield."

A Comissão prossegue apontando que:

Ademais, conforme relatório da Operação Calcanhar de Aquiles, da Polícia Federal, na qual foi preso Wesley Batista, teria havido troca de mensagens entre o ex-procurador da República Marcello Miller, os sócios do J&F e os advogados do grupo, que sugerem que o Sr. Eduardo Pelella conhecia o jogo duplo de Marcello Miller, o qual teria atuado em favor do interesse da J&F antes de deixar o cargo público.

A finalidade última da convocação é explicitada nos dois parágrafos seguintes do requerimento aprovado pela Comissão nestes termos:

Sendo assim, diante de todos esses fatos, é importante para a investigação no âmbito da presente Comissão que sejam esclarecidas as

atividades exercidas pelo Sr. Eduardo Pelella quando era chefe de gabinete do ex-Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot.

Considerando que o Sr. Eduardo Pelella tinha conhecimento de diversos ilícitos penais que vieram a ser praticados, mister se faz que a sua convocação e a sua oitiva perante esta Comissão sejam realizadas na condição de testemunha.

#### **Ilacões necessárias do propósito declarado da convocação.**

A CPMI declaradamente pretende apurar se houve cometimento de ato censurável ou mesmo de crime no ato de colaboração premiada celebrado pelo Ministério Público Federal e os empresários mencionados pela Comissão. Supõe que o Procurador Regional da República convocado para prestar depoimento teria conhecimento de “diversos ilícitos penais que vieram a ser praticados”, por isso o intimou como testemunha. Simultaneamente, porém, diz pretender investigar o papel que o Procurador Regional Eduardo Pelella teria desempenhado nessas tratativas, que a Comissão logo as qualifica como criminosas.

O ato de convocação está assim delimitado no seu objetivo, que consiste em ouvir do membro do Ministério Público Federal pormenores do que de antemão considera infrações penais, com vistas também a apurar a participação do Procurador da República nesses mesmos acontecimentos. Nessas circunstâncias, a CPMI extrapola os limites da sua atuação, infringindo as balizas que o princípio da separação de poderes lhe delineia e atingindo garantias constitucionais do Ministério Público. De fato, não cabe a Comissão

Parlamentar de Inquérito dedicar-se a investigar eventuais condutas censuráveis de membros do Ministério Público, muito menos sindicatar eventual cometimento de crime por eles.

### **Limite de ação da CPMI ultrapassado no caso concreto**

As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem instrumento de especial relevo num Estado de Direito e desempenham função democrática de subida importância. Não se trata, contudo, de mecanismos destituídos de limites. No Estado de Direito Democrático adotado pela Constituição, a separação de poderes constitui elemento do regime democrático, que impõe a observância do desenho institucional conferido ao relacionamento harmônico e independente dos órgãos constitucionais. As Comissões Parlamentares de Inquérito operam como instrumentos auxiliares das funções do Poder Legislativo. Não podem atuar em setor que escape das atribuições do Poder a que se vinculam. Há, nesse sentido, um consenso doutrinário e jurisprudencial que extravasa o direito brasileiro.

Em magistral estudo sobre o inquérito legislativo, o autorizado constitucionalista português Nuno Piçarra lembra que, no mundo germânico, essa realidade gerou o que ali se chama de “teoria do corolário”, segundo a qual:

O inquérito parlamentar exprime a competência da assembleia dos representantes do povo para investigar fatos e acontecimentos cujo conhecimento seja necessário para o exercício das funções parlamentares. (...) Aqui reside a finalidade e o limite da função cognoscitiva exercida através do inquérito parlamentar. (O Inquérito

Parlamentar e os seus modelos constitucionais. Coimbra, Almedina, 2004, p.19).

Referindo-se ao sistema norte-americano de inquérito legislativo – que se afeiçoa ao brasileiro, dado os sistemas de governo que nos aproximam -, Nuno Piçarra também anota que ali se construiu a legitimidade da sindicância parlamentar “por referência à noção de finalidade legislativa” (ob. cit., p. 122). Daí que, no emblemático caso *Watkins v. United States* (354 U.S. 187 (1957)), a Suprema Corte americana assentou limites para a atuação das comissões de inquérito:

O Congresso também não é nenhuma instância de execução ou de aplicação processual da lei. Estas são funções dos órgãos executivos e judiciais do Estado. Nenhum inquérito é um fim em si mesmo, antes devendo estar relacionado com uma tarefa legítima do Congresso e ser auxiliar dela. Os inquéritos levados a cabo exclusivamente para o engrandecimento pessoal dos seus autores ou para punir os inquiridos são inadmissíveis. (in Nuno Piçarra, ob. cit., p. 128).

Essa doutrina é bem conhecida e acolhida entre nós e forma a nossa jurisprudência. Cite-se, por todos, e até porque substanciado em jurisprudência do STF, o que diz Paulo G. Gonet Branco (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2017, pp. 933-944):

A nossa jurisprudência e a nossa doutrina não se distanciam do padrão americano. Também aqui se ensina que as CPIs não se destinam a apurar

responsabilidades nem a efetuar julgamentos, mas têm por meta coletar material para os afazeres legislativos. Prestam-se elas para obter informações necessárias à elaboração de leis, bem assim para supervisionar o trabalho do Executivo na aplicação das leis vigentes. Daí já se ter afirmado, no Supremo Tribunal Federal, que “podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou investigatória do Congresso”, enfatizando-se que “a CPI não se destina a apurar crimes nem a punilos, [ações] da competência dos Poderes Executivo e Judiciário”.

Essa inteligência tem apoio no art. 58, § 3º, da Constituição, que atribui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às Comissões Parlamentares de Inquérito, mas não lhes estende os poderes de julgamento. Tanto assim que, na parte final da norma, diz o constituinte que, sendo o caso, as conclusões da CPI devem ser “encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores”.

(...)

Enfatizase que, qualquer que seja o resultado de suas investigações, as CPIs não podem anular atos do Executivo. Tal tarefa é cometida ao Judiciário, por provocação, sobretudo, do Ministério Público (...).

Recentemente, essa noção foi reiterada no voto do Ministro Edson Fachin, relator para o acórdão do MS 33.751, DJe 31.3.2016), ao assinalar que “o âmbito de atuação da CPI deve ser compreendido não apenas a partir do



destinatário subjetivo da apuração, mas, sobretudo, do âmbito material de investigação à luz das funções essenciais conferidas pela Constituição Federal ao Congresso Nacional”.

De tudo isso decorre a premissa relevante para estes autos de que não cabe à Comissão Parlamentar de Inquérito investigar o que não esteja no âmbito das atividades legiferantes e de controle que cabe ao Congresso Nacional.

### **Atividade jurisdicional não está sujeita ao controle do Legislativo**

Como decorrência da premissa que se expôs, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não hesita em declarar imprópria toda convocação de magistrado para depor em CPI sobre atividade jurisdicional. Uma vez que não cabe ao Legislativo rever decisão de juiz nem puni-lo por suas atividades na judicatura, não é pertinente que uma CPI tenha por foco semelhantes interesses. Por isso, ouve-se no STF que:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a atividade tipicamente jurisdicional do magistrado é absolutamente imune à investigação realizada pelas comissões parlamentares de inquérito." (HC 95.259-MC, rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática do Min. Presidente Gilmar Mendes, julgamento em 7-7-2008, DJe de 4.8.2008.)

Registre-se, ainda, o magistral voto do Ministro Paulo Brossard no HC 71.039, DJ 14.4.1994, reiterado na aturada jurisprudência formada:

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou

fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz.

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições.

Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo.

O STF, sempre que vê correlação lógica entre a convocação de magistrado e intuito de controlar suas atividades jurisdicionais, máxime quando cobertas pelo dever de sigilo, julga indevida a convocação do juiz e concede ordem para dela livrá-lo. Assim:

Havendo, pois, à míngua de outra perceptível, nítida relação entre a convocação do Juiz e os atos jurisdicionais por ele praticados, força é dar logo pela aparência de grave ilegalidade daquela e pelo óbvio risco de dano irreparável a esse.

(...) Tampouco pode o Legislativo, ainda que por via de Comissão Parlamentar de Inquérito, controlar a regularidade ou a legalidade de atos jurisdicionais, obrigando magistrado a dar, além das que constam dos autos, outras razões de sua prática, ou a revelar as cobertas por segredo de justiça, que uma e outra coisas ofendem, de modo grosseiro e frontal, o princípio constitucional da separação e independência dos poderes (cf. HC n. 86.581, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19/5/2006; HC n. 80.539, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1/8/2003; HC n. 80.089, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 29/9/2000; HC n. 79.441, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 6/10/2000; HC n. 71.049, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 17/03/1995). A propósito, ao julgar a ADI n. 2.911-ES (Rel. Min. Carlos Britto, DJ 2/2/2007) o Plenário desta Corte declarou a inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que obrigava o Presidente do Tribunal de Justiça a comparecer à Assembleia Legislativa, mediante convocação, sob pena de crime de responsabilidade. Na ocasião, deixou patente que a atual Constituição da República só atribui ao Poder Legislativo competência para exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre as unidades administrativas do Poder Judiciário, e apenas por intermédio do Tribunal de Contas. Qualquer outro ato com pretensões de revisão ou de controle administrativo e, sobretudo, jurisdicional, romperia o sistema

constitucional de freios e contrapesos, agredindo o princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição da República)." (HC 96.549-MC, rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 21-10-2008, DJE de 28-10-2008). No mesmo sentido: SS 3.785, rel. Min. Presidente Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 10-7-2009, DJE de 5-8-2009.

**Impossibilidade de se convocar membro do Ministério Público para depor sobre suas atividades de membro do *parquet*.**

A mesma jurisprudência que resguarda a magistratura de ser compelida a expor perante Comissões Parlamentares de Inquérito fatos inerentes e próprios à função judicante se aplica ao caso em que membro do Ministério Público é convocado para depor a respeito de sua atuação quando no exercício das próprias do *parquet*.

Há muito se assentou que, se o Ministério Público não é um quarto Poder, possui dignidade e competências constitucionais que não podem ser atropeladas por nenhum dos Poderes instituídos. Nesta sensível pedra de toque funda-se o equilíbrio necessário às relações entre os Poderes. Daí a Constituição ter assegurado ao Ministério Público independência funcional e autonomia tanto funcional como administrativa, tornando-o instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127 e §§ 1º e 2º da CF).

Dessa sorte, o sistema de separação de poderes sob a ordem constitucional de 1988 não se faz corretamente compreensível sem a referência singularizada do Ministério Público. Isso foi observado com a clarividência característica do Ministro Sepúlveda Pertence, relator do MS 21.239, DJ

23.4.1993, paradigma da inteligência que o STF formou a respeito do *parquet*. Colhem-se do precedente estas considerações:

O que se tem, pois, efetivamente no ordenamento fundamental em vigor, é um tratamento constitucional do Ministério Público de riqueza inédita, em termos de abrangência e densidade normativa, no Brasil e alhures, seja sob o prisma da organização e da autonomia e independência da instituição em relação aos Poderes do Estado, seja sob o do estatuto básico das garantias e das atribuições de seus órgãos de atuação.

(...)

O Ministério Público da União, em particular, desvinculado do seu compromisso original com a defesa judicial do Erário e a defesa dos atos governamentais, que o prendiam necessariamente aos laços de confiança do Executivo, está agora cercado de contrafortes de independência e autonomia, que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa pessoal da ordem jurídica democrática, dos direitos coletivo e dos direitos da cidadania.

Na mesma linha, vale recordar as palavras do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 3.041, quando apontou que as ingerências cabíveis sobre o Ministério Público são as previstas constitucionalmente:

Uadi Lammêgo Bulos, em sua Constituição Federal Anotada, nesse sentido, ensina que “a importância dada pela Constituição ao princípio da independência funcional do Parquet foi tamanha que

constitui crime de responsabilidade do Presidente da República o cometimento de atos atentatórios ao livre exercício da instituição ministerial (art. 85, II)". Lembra, ainda, que "a independência ou autonomia funcional do Ministério Público deve ser concebida da forma mais ampla possível". Quando se cuida desse tema, é quase unânime a citação de antigo julgado desta Corte, publicado na RTJ 147/142 (MS 21.239/DF e MS 21.243/DF), no sentido de que "o órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e a sua consciência". É que, sem a devida proteção à sua autonomia, ficaria fragilizada a própria função jurisdicional do Estado, eis que o órgão foi incumbido, pelos constituintes, da "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (caput do art. 127 da CF).

(...)

Nesse ponto, é importante ressaltar que a Magna Carta, embora não tenha conferido ao Ministério Público a qualidade de um Quarto Poder, concedeu-lhe a natureza de órgão sui generis, essencial do Estado, dotado de autonomia institucional funcional, administrativa e financeira. As ingerências que sobre ele exercem os Três Poderes do Estado são as previstas constitucionalmente, seja do Poder

Executivo autorizando a escolha do Procurador-Geral de Justiça ou nomeando o Procurador-Geral da República, seja do Poder Legislativo aprovando o projeto de lei orgânica do MP, apesar de a iniciativa ser do próprio órgão, seja, por fim, do Poder Judiciário, quando for o caso, processando e julgando seus membros e revendo os seus atos.

Tal é a ordem de independência do Ministério Público, que o constituinte a ele conferiu a mesma disciplina de atuação imune a interferências estranhas à sua organização interna que assegura a independência do Judiciário, conforme se vê do art. 129, § 4º, da Carta da República, que determina a aplicação do disposto no art. 93 do Diploma ao *parquet*.

Se é assim, é inescapável que a mesma firme orientação do STF que resguarda a independência entre Poderes, impedindo a convocação de magistrado para depor em CPI sobre assunto afeito a suas atribuições jurisdicionais, seja aplicada também aqui, para que se proclame a nulidade, por inconstitucional, da convocação do Procurador Regional da República Eduardo Pelella para ser inquirido na CPMI.

### **Inconstitucionalidade da convocação no caso concreto**

Observe-se que não resta dúvida de que o propósito da convocação impugnada é o de sindicatizar a atuação do Procurador no procedimento de negociação de colaboração premiada – assunto inequivocamente relacionado com a atividade finalística do Ministério Público. O declarado propósito da CPMI, na segunda parte do seu objeto, é o de buscar elementos para revelação de crimes e malfeitos funcionais. Esse, contudo, não é temário a que o Poder Legislativo possa dedicar-se, conforme visto até aqui. Investigação criminal ou administrativa de membro do Ministério Público é tema que se esgota no

âmbito do próprio Ministério Público, que, para isso, dispõe de organismos com os Conselhos – tanto o Nacional como o do Ministério Público Federal – vocacionados a esse exercício. A investigação penal tampouco é atribuição do Poder Legislativo. Resulta nítido, assim, que a CPMI, no ponto em que tem por objeto “investigar os procedimentos do acordo de colaboração premiada celebrado entre o Ministério Público Federal e os acionistas das empresas JBS e J&F”, na medida em que atrai investigação sobre conduta funcional de membros do *parquet*, extrapola a sua competência, se alheia dos ditames do princípio da separação de poderes, amesquinhando as prerrogativas e garantias institucionais dos membros, além, e consequentemente, da própria instituição do Ministério Público.

#### **Convocação formalmente imprópria**

Ainda que, pro absurdo, não se declare a nulidade material do ato de convocação do membro do Ministério Público para depor perante a CPMI, outra causa de invalidade também pode ser apontada para derrubar o ato coator.

Formalmente, o Procurador Regional da República está sendo convocado para prestar depoimento na qualidade de *testemunha*, conforme se vê do requerimento que resultou no ofício a ele direcionado. Sendo assim, nos termos do art. 18, II, g, da Lei Complementar nº 75/93, dispõe da prerrogativa “ser ouvido, como testemunha, em dia, hora e local, previamente ajustados com o magistrado ou a autoridade competente”.

A convocação realizada sem obediência a esse comando e, mais, “sob pena de ser promovida a sua condução coercitiva” é nula e assim merece ser declarada.



## **Pedido de liminar**

O ato para o qual o Procurador Regional da República está convocado para comparecer designou como data de depoimento o dia 22 de novembro de 2017. Tanto porque a convocação não assumiu a forma devida de direito como porque o seu propósito manifestamente está em desconformidade com as prerrogativas e garantias constitucionais do Ministério Público, a convocação não pode subsistir. Dada a proximidade extrema da data imposta pelo ato coator, não é possível aguardar o natural desenrolar do processo do mandado de segurança, sem que ele próprio perca o seu objeto. Estão presentes, assim, os requisitos da aparência do bom direito e da urgência, para que seja concedida liminar com o fito de que se sustem os efeitos da convocação do Procurador Regional da República Eduardo Botão Pelella para comparecer à reunião da CPI, referida no ofício a ele dirigido.

## **Pedido final**

Aguarda-se, por fim, que se conceda em definitivo o mandado de segurança, a fim de que seja invalidada a convocação do membro do Ministério Público para depor sobre o tema objeto da CPMI em apreço e para que a digna autoridade impetrada se abstenha de reiterar convocação dessa ordem.

Pede-se a notificação da autoridade apontada coatora no endereço indicado no início da petição, para os fins de direito.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília, 17 de novembro de 2017.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República