



Brasília, 26 de fevereiro de 2010.

PARECER N° 052/2010-PG

MEMORANDO N° 006/2010-Gab. 15
Ref. n° DOC 0021412010

**EMENTA: PROCESSO DE
IMPEACHMENT DO
GOVERNADOR DO DISTRITO
FEDERAL. CONSULTA. RITO
PROCESSUAL. LEI N° 1.079, DE
10 DE ABRIL DE 1950.**

Senhor Procurador-Geral,

O Chefe de Gabinete do Deputado Distrital Cristiano Araújo – Presidente da Comissão Especial dos Processos de Impeachment apresentados contra Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, formula consulta a essa Procuradoria-Geral nesses termos:

De ordem do Senhor Deputado Cristiano Araújo, venho, nesta oportunidade, consultá-lo sobre os prazos pertinentes a tramitação do processo em curso na Casa contra o Governador do Distrito Federal pelo cometimento de crime de responsabilidade.

É o relatório.



A consulta traz em seu bojo eventual discussão acerca de possível renúncia do denunciado durante a tramitação do processo com o objetivo de retardar ou evitar a aplicação das sanções de perda dos direitos políticos por cinco anos.

I – NATUREZA JURÍDICO-POLÍTICA DO PROCESSO DE IMPEACHMENT.

O instituto do *Impeachment* só faz sentido na ciência política e no direito constitucional dentro do contexto da responsabilidade presidencial. O presidencialismo ¹, na arguta visão crítica de Bonavides ²

“traz, na aparência a estabilidade dos governos, mas uma vez desencadeadas as crises e não podendo os dirigentes ser removidos antes de expirado o prazo constitucional do mandato que exercem, a solução ordinariamente conduz às revoluções, golpes de Estado, tumultos e ditaduras, fazendo instáveis as instituições mesmas.”

O *Impeachment* é o meio constitucional de processar o Presidente da República por crimes de responsabilidade que atentem contra a “Constituição Federal, a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração; a lei orçamentária o cumprimento das leis e das decisões judiciais” ³.

1 “Teve origem nos Estados Unidos sendo fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes de Filadélfia” (BONAVIDES, 1994, p. 295),

2 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed., São Paulo: Saraiva, 1994, p. 310.

3 Art. 85 e incisos da Constituição Federal.



Esse processo, disciplinado em lei especial, “instituto de origem anglo-saxônica, acolhido pelas Constituições presidencialistas, ao afirmar que ‘sendo um processo de “formas” criminais (ainda que não seja um procedimento penal “estrito”), repressivo, a *posteriori*, seu manejo é difícil, lento, corruptor e condicionado à prática de atos previamente capitulados como crimes”⁴.

II – RITO PROCESSUAL

Como anteriormente mencionado, o rito processual do crime de responsabilidade é “difícil, lento” e anacrônico, diante da vetusta legislação federal que disciplina o processo em nível federal. O Distrito Federal deve observar obrigatoriamente a disciplina federal, em razão da competência privativa da União em legislar sobre a matéria (art. 22, inciso I da CF), e das diversas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema após 1988.

A Constituição Federal estabelece os pontos centrais, a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal as vigas mestras e a legislação a estrutura final do instituto. No texto constitucional é possível extrair as seguintes âncoras: a) competência privativa da União para legislar sobre o tema, o que afasta a incidência das regras da Lei Orgânica do DF e do Regimento Interno da CLDF que eventualmente conflitam com a Lei n. 1.079/50; b) contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV da CF)

4 BONAVIDES, ob. cit., p. 312.



⁵; c) funcionamento de comissões permanentes e temporárias (CCJ e Comissão Especial) no processo (art. 58, *caput*, da CF).

Desse cadinho normativo, deve-se extrair o rito processual do processo de *impeachment* em observância estrita ao baldrame estabelecido no modelo federal.

Nesse sentido, é possível deduzir o seguinte rito processual:

FASE I – ADMISSIBILIDADE DO PROCESSO

1.1 - **DENÚNCIA** - apresentada e assinada por cidadão, com firma reconhecida (arts. 75 e 76, da Lei nº 1.079/50), acompanhada de documentação que comprove os fatos narrados, ou declaração da impossibilidade de apresentá-la, ou ainda, indicação do local onde a documentação possa ser encontrada (art. 76, da Lei nº 1.079/50). O denunciado deve estar no exercício do cargo (art. 15 c/c o parágrafo único, do art. 79, da Lei nº 1.079/50);

1.2 - **JUÍZO DE PRELIBAÇÃO** – exame liminar da idoneidade da denúncia popular - positivo ou negativo pelo Presidente da Câmara Legislativa. Se positivo, a denúncia será lida no expediente da sessão seguinte (art. 44 da Lei n. 1.079/50);

1.3 – **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** - recebimento ⁶ da representação contra ato de autoridade (inciso IV, do § 2º do art. 58 da CF) ⁷.

1.4 – **COMISSÃO ESPECIAL** –

1.4.1 - **ELEIÇÃO**, participação de representantes de todos os partidos, proporcionalmente. Essa Comissão Especial deverá reunir-se dentro de **48 horas** após a leitura do expediente no Plenário.

5 No MS-QO 21.564/DF, STF, PLENO, Rel. Min. Octávio Gallotti, foi assegurada a ampla defesa na fase de admissibilidade, mesmo sem previsão expressa na Lei n. 1.079/50.

6 Existe uma dúvida fundada sobre a competência e amplitude do recebimento da representação por crime de *impeachment* em desfavor do Governador do Distrito Federal em razão da ausência desse órgão no regramento do processo de crimes de responsabilidade no art. 75 e seguintes da Lei n. 1.079/50.

7 Uma interpretação viável para conciliar a participação da CCJ no processo com a competência expressa da Comissão Especial de examinar a denúncia no sentido de ser ou não objeto de deliberação seria a aplicação analógica das regras regimentais referente ao Corregedor da Câmara Legislativa que profere parecer prévio opinativo (§ 3º do art. 50 do RICLDF).



1.4.2 – **PARECER**, emissão⁸ após a eleição do presidente e relator, no prazo de **dez dias**, que deverá concluir se a **denúncia deve ser ou não objeto de deliberação** pelo Plenário. Dentro desse prazo, a Comissão poderá realizar diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia (art. 45 da Lei n. 1.079/50), o parecer do relator na Comissão Especial deverá ser aprovado por maioria simples⁹.

1.4.3 – **PUBLICAÇÃO E INCLUSÃO** do parecer da Comissão Especial na ordem do dia da CLDF (art. 46 da Lei n. 1.079/50).

1.4.4 – **PLENÁRIO** - decisão sobre o parecer da Comissão Especial (art. 47 da Lei n. 1.079/50 c/c art. 185 do RICLDF). Caso a decisão seja pela continuidade do procedimento.

1.4.5 - **CITAÇÃO** do denunciado para que, no prazo de **vinte dias**¹⁰, ofereça resposta (art. 49 da Lei n. 1.079/50).

1.4.6 – **CONTRADITÓRIO**, recebimento da resposta na Comissão Especial. Produção de provas e realização de diligências deferidas ou determinadas pela Comissão (art. 52 da Lei n. 1.079/50).

FASE II – INÍCIO DO PROCESSO

PLENÁRIO - decisão sobre o Parecer da Comissão Especial sobre a procedência da acusação em **dez dias**. Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20 da Lei 1.079/50, será incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interstício de **48 horas** entre uma e outra (art. 22, § 3º). Encerrada a discussão do parecer, ele será submetido à votação nominal, não sendo permitidas então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação. A votação será nominal e ostensiva e o parecer deverá ser aprovado por 2/3 dos membros da CLDF. Em caso de aprovação, o governador é afastado por **120 dias**, com a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até a sentença final (§ 5º do art. 23 da Lei n. 1.079/50).

FASE III - JULGAMENTO

Um Tribunal Especial de cinco deputados eleitos pelo plenário, cinco desembargadores sorteados e o presidente do Tribunal de Justiça que dirigirá os trabalhos detém competência para o julgamento do pedido

8 Art. 92 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

9 Art. 94 do RICLDF c/c art. 47 da Lei n. 1.079/50.

10 Existe no art. 49 da Lei n. 1.079/50 a previsão do prazo de 10 dias, porém em homenagem à ampla defesa considera-se o prazo de 20 dias.



de *impeachment* (§ 3º do art. 78 da Lei n. 1.079/50). O presidente do Tribunal especial abre vistas de 48 horas ao denunciante para fazer a acusação e à governadora para fazer o contraditório. Pode ser oferecido rol de testemunhas. Depois, o presidente do Tribunal de Justiça marca a data do julgamento, notifica as partes e intima testemunhas num período de 10 dias. A condenação só poderá ser decretada pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento (§ 2º do art. 78 da Lei n. 1.079/50).

III – POSSIBILIDADE DE RENÚNCIA E O RITO.

A renúncia de autoridades públicas para se furtarem de eventuais penalidades políticas é um tema tormentoso na história brasileira. O mais rumoroso desses episódios foi o julgamento do processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que apresentou por seu advogado, renúncia na sessão de julgamento perante o Senado Federal. Arguida a prejudicialidade pela defesa o julgamento prosseguiu e ultimou com a condenação imposta ¹¹.

O pano de fundo do questionamento proposto está ligado à análise da incidência dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade (CF, art. 37, *caput*) nas regras relativas ao processo de *Impeachment* do Governador do Distrito Federal, se estariam ao alvedrio da vontade pessoal do denunciado para decidir qual o melhor momento para decidir por eventual renúncia.

No lúcido magistério de Carmem Lúcia Antunes ¹²

se a renúncia pudesse valer a extinção instantânea do processo e determinar o exaurimento do juízo do Senado e a supressão da própria

11 O Supremo Tribunal Federal analisou toda a controvérsia no MS 21689/DF, Rel. Min. Carlos Velloso.

12 *Processo de Responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do Processo. Eficácia da decisão condenatória do Presidente renunciante.* Em A OAB e o Impeachment, edição do Conselho Federal da OAB, 1993, Brasília/DF.



responsabilização política, é certo que se estaria a adotar o princípio da pessoalidade e da voluntariedade a predominar sobre a finalidade pública que domina todas as condutas dos agentes públicos. Ao contrário disto, entretanto, a impessoalidade, a igualdade de tratamento e a secundariedade dos atos de vontade pessoal é que predominam no trato da coisa pública, nos comportamentos de governo, nos exercícios de competência.

A vontade pessoal do denunciado em processo de *impeachment* em curso nesse Poder Legislativo Distrital não deve prevalecer sobre as regras que regem o processo ¹³.

O processo inicia-se com a segunda votação do Plenário da Casa Legislativa com a procedência da acusação por dois terços dos Deputados, que tem como consequência direta o afastamento de suas funções e encaminhamento do processo ao Tribunal Especial, seja porque já ocorreu a defesa do denunciado e a relação jurídica processual instaurada, seja porque a tramitação não fica sob o alvedrio do denunciado em ser intimado (princípio da impessoalidade).

Desse modo, o início da sessão do Plenário da CLDF é o instante máximo para o exercício do direito à renúncia do cargo de Governador do Distrito Federal para cessar sua tramitação.

IV – CONCLUSÃO

O rito processual é essencial para contraditório e a ampla defesa e pode ser estabelecido após integração de normas constitucionais, legais e regimentais.

13 Art. 78 da Lei n. 1.079/50.



A renúncia é um direito legítimo do denunciado, porém seus efeitos alcançarão os processos de *Impeachment* em curso até o início da sessão do Plenário da CLDF para discutir e votar a acusação, por dois terços de votos – FASE II.

É o parecer, *sub censura*.

SIDRAQUE DAVID MONTEIRO ANACLETO
Procurador Legislativo
Matrícula n. 11.140-72