



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

**PARECER Nº 1.056 /2015 – NASSET/ADVOSF**  
**Petição (SF) nº 4, de 2015**

Representação por crime de responsabilidade contra o Procurador-Geral da República **RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS. Suposta incursão** nas penas do artigo 40, item 4 da Lei n.º 1.079/1950. Ausência de justa causa para recebimento da presente denúncia. Sugestão de arquivamento.

**1) RELATÓRIO**

Trata-se de representação por crime de responsabilidade apresentada pelo Senador Fernando Collor contra o Procurador-Geral da República, Sr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS.

O requerente sustenta que a autoridade denunciada teria infringido o item 4, do artigo 40, da Lei n.º 1.079, de 1950, conduzindo-se de maneira atentatória à dignidade e ao decoro do cargo.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Narra o autor episódios recentes envolvendo o Chefe do Ministério Público da União que, a seu ver, configurariam autopromoção e uso do cargo para satisfação pessoal.

Aduz que o representado estaria se aproveitando da ampla cobertura jornalística da investigação conduzida pela “Operação Lava Jato” e pautando sua conduta funcional com o único propósito de atrair a atenção da mídia e de obter prestígio pessoal.

Conclui que o denunciado teria violado a “desejada sobriedade” (fl. 3) que se espera de um órgão essencial à função jurisdicional do Estado, razão pela qual requer que o Senado Federal processe e, ao final, condene o Procurador-Geral da República à perda da função.

A representação foi instruída com 4 (quatro) matérias jornalísticas e 1 (um) artigo de opinião publicado no livro *Direito Constitucional Contemporâneo – Homenagem ao Professor Michel Temer*, da Editora Quartier Latin (2012), intitulado “O Ministério Público na encruzilhada”, de Eugênio José Guilherme de Aragão.

Por despacho da Secretaria-Geral da Mesa, a proposição legislativa veio a esta Advocacia do Senado para elaboração de parecer acerca do preenchimento dos requisitos legais e condições da ação, objetivando a análise da viabilidade de seu seguimento, em manifestação a ser considerada em caráter não vinculativo pela Mesa do Senado.

## **2) FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Do exame preliminar de admissibilidade da Representação**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

O artigo 52, inciso II, da Constituição Federal, atribui ao Senado a competência para processar e julgar o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade.

Diferentemente das infrações político-administrativas do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, o Senado funciona, simultaneamente, como Tribunal de Pronúncia (autoriza a instauração do processo) e de Julgamento (decide sobre a procedência da denúncia).

Embora dispense manifestação da Câmara dos Deputados, o processo de responsabilização do Procurador-Geral da República pelos crimes da Lei n.º 1.079/50 não prescinde do prévio exame preambular de admissibilidade da acusação.

O artigo 44 da Lei n.º 1.079/50 e o artigo 380, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, atribuem à *Mesa* exercer esse juízo de delibação sobre a presença dos requisitos legais e das condições da ação necessários para admitir a acusação.

O regular processamento da representação (leitura em Plenário e ulterior constituição de Comissão Especial) demanda ato *decisório* da Mesa, não se tratando de providência automática.

Se constatar a ausência de algum requisito formal ou de justa causa para aplicar o grave instituto do *impeachment*, o órgão pode indeferir o processamento do feito, determinando-se o seu arquivamento, consoante prevê o art. 48 da Lei n.º 1.079/50<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, inclusive, já se manifestou sobre essa possibilidade legal, conforme julgado a seguir transcrito:

Impeachment. Ministro do STF. (...) **Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.** Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia. Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. (MS 30.672-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 15-9-2011, Plenário, DJE de 18-10-2011.)

Caso, entretanto, o Presidente da Casa verifique liminarmente a ausência de idoneidade da representação porque patentemente inepta ou despida de justa causa e opte por rejeitá-la de plano, deverá fazê-lo *ad referendum* do órgão colegiado.

Cumpra assim, antes de adentrar ao mérito proceder a essa indispensável análise preliminar de admissibilidade.

Primeiramente, registre-se que a Lei n.º 1.079/1950 confere legitimidade a qualquer cidadão para aviar denúncia perante o Senado



## SENADO FEDERAL

Advocacia

da República contra altas autoridades públicas que cometam crimes de responsabilidade.

A condição de cidadão é, geralmente, aferível mediante a juntada de cópia do título eleitoral do denunciante ou de documento correspondente.

Todavia, no caso em tela, o requerimento é de autoria de Senador da República, que se encontra em pleno exercício do mandato, fato que, por si só, atesta o atendimento do requisito da legitimidade ativa para agir.

Quanto à possibilidade jurídica, tem-se que o pedido encontra fundamento na própria Constituição Federal (art. 52, inc. II), além de estar devidamente regulamentado pela Lei n.º 1.079/50 e pelo Regimento Interno do Senado.

No mais, a representação está dirigida ao órgão competente e preenche todas as formalidades extrínsecas previstas para esse tipo de proposição legislativa.

Não é o caso, portanto, de inépcia da representação.

### 2.2 Da justa causa para o processo de *impeachment*

Como se sabe, o *impeachment* é medida que tem por fito obstar, impedir que a pessoa investida de suas funções públicas continue a exercê-las.

*Handwritten signature*



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Nesse contexto, é via excepcional e extrema, cuja abertura pelo Senado Federal deve ser vista sempre com parcimônia para que o impedimento de autoridades não caia em descrédito público.

Assim, deve-se ponderar se os fatos apontados como configuradores de crime de responsabilidade possuem, à luz da Constituição, a gravidade mínima necessária para fazer atuar a mais severa forma de controle político da atuação do Chefe do Ministério Público da União (MPU), a saber: a sua destituição do cargo.

Isso porque a simples instauração de processo contra o Procurador-Geral da República já traz incerteza quanto à investidura dessa alta autoridade da República, podendo redundar em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições democráticas.

Na hipótese dos autos, os fatos imputados não ostentam estatura constitucional hábil a inaugurar um processo de *impeachment* da autoridade denunciada, ante a falta do requisito da justa causa.

É certo que, do exame das reportagens jornalísticas juntadas na representação, se deduz certo protagonismo do Procurador-Geral da República.

Contudo, para configurar a justa causa não basta isso. É indispensável perquirir as origens subjacentes a esse fenômeno, a fim de se averiguar se ele decorre ou não de uma conduta deliberada da autoridade no sentido de buscar realçar suas funções públicas como realizações pessoais, em detrimento da dignidade do cargo.

Sem que fique comprovado que o resultado antijurídico (*in casu*, suposta promoção pessoal no cargo) decorre direta e



## SENADO FEDERAL

Advocacia

imediatamente do comportamento da própria autoridade, não há como reconhecer tipicidade para o crime de responsabilidade previsto no item 4 do artigo 40 da Lei n.º 1.079/50. Entendimento diverso implicaria ofensa ao princípio da responsabilidade pessoal e subjetiva<sup>2</sup>.

Pois bem.

Uma breve análise do momento político presente revela que a ampla exposição midiática do Procurador-Geral da República não resulta de uma postura oportunista da autoridade denunciada.

Na realidade, a pródiga aparição pública do representante máximo do *Parquet* insere-se no bojo de um contexto de regular exercício das atribuições constitucionais que lhe foram confiadas.

Por expresse mandamento constitucional (arts. 127 e 129 da CF/88), incumbe ao Ministério Público, dentre outras funções, zelar pela defesa da ordem jurídica, pela proteção do patrimônio público e, em especial, pela promoção da ação penal pública.

No caso específico da “Operação Lava-Jato”, que já se consolidou como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve, a atuação do Procurador-Geral da República como órgão diretamente responsável pela persecução penal dos infratores detentores de foro especial por prerrogativa de função despertou um enorme interesse dos meios social, político e jornalístico do país.

---

<sup>2</sup> A responsabilização pessoal do agente exige que as consequências do ato antijurídico recaiam diretamente sobre a pessoa que exteriorizou o fato, que se envolveu causal e juridicamente no fato, não podendo se penalizar alguém por ato de outrem. Já o princípio da responsabilidade subjetiva, que é a regra na seara sancionatória-disciplinar, impede a responsabilização de alguém por ação ou omissão sem que tenha agido com dolo ou culpa. Ou seja, o sistema jurídico exige, como regra, a existência de elemento subjetivo (consistente no dolo ou na culpa) que ligue a conduta do agente ao resultado causado para que haja tanto a configuração da infração como a imposição da pena.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Esse ambiente bastante peculiar em que vem sendo exercida a competência constitucionalmente atribuída ao Chefe do Ministério Público da União contribui para o papel proeminente da autoridade nos últimos tempos.

Logo, é possível que, no calor do assédio jornalístico por criar fatos e factóides, certas falhas de comunicação sejam cometidas, sobretudo porque, em geral, autoridades jurídicas de relevo não são treinadas em boas práticas de comunicação social.

Todavia, dada a natureza excepcional do *impeachment*, eventuais excessos do Procurador-Geral no trato com a mídia devem ser coibidos pelas vias ordinárias de correção, por meio, por exemplo, dos órgãos fiscalizadores das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Ainda que se venha a reconhecer imperfeições na postura pública adotada pela autoridade denunciada, é certo que tais defeitos não se revestem da gravidade de um crime de responsabilidade, o qual tem a potencialidade de ofender o princípio federativo da separação de poderes e, por isso, só pode ser flexibilizado em casos excepcionalíssimos.

Nota-se igualmente fragilidade na demonstração da materialidade da infração, mormente porque, no presente caso, **as acusações estão amparadas exclusivamente em notícias de jornal e artigos de opinião** (anexos 1, 2, 3, 4 e 5).

Além disso, não existem indícios de que os fatos narrados na representação redundaram em proveito pessoal para o Procurador-Geral



## SENADO FEDERAL

Advocacia

da República, a sinalizar o intuito premeditado de autopromoção, como fora apontado na denúncia.

Frise-se, ainda, que os signos linguísticos utilizados no artigo 40 da Lei n.º 1.079/1950, a saber, “dignidade” e “decoro” do cargo, são categorias jurídicas extremamente abertas, que não se contentam com a mera subsunção formal dos fatos na descrição típica contida na norma.

Para que a conduta ético-jurídica de altas autoridades públicas seja submetida ao crivo do Parlamento, por meio do grave processo de *impeachment*, é indispensável uma tipicidade material dos fatos, cujo reconhecimento não prescinde de uma análise crítica dos influxos axiológicos (sistema de valores e crenças) presentes em um dado momento histórico.

Dessa forma, entende-se que os elementos colacionados aos autos não constituem suporte probatório mínimo apto a dar ensejo à representação por crime de responsabilidade.

Finalmente, vale registrar que a autoridade denunciada submeteu-se, há poucos dias, a um amplo escrutínio de todos os membros do Senado Federal, por ocasião de sua recondução ao cargo de Procurador-Geral da República, após indicação do Poder Executivo.

Tanto a conduta do Procurador-Geral da República como o seu desempenho à frente do Ministério Público da União foram minudentemente avaliados e, ao final, aprovados pelos integrantes da CCJ do Senado Federal. Posteriormente, o Plenário da Casa, em maioria absoluta de votos, aquiesceu com a recondução do Sr. Rodrigo Janot ao cargo na sessão realizada em 26 de agosto de 2015.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Muito embora a recondução ao cargo não se constitua em impeditivo para a responsabilização por crime de responsabilidade, há que se reconhecer que a sua aprovação pelo Senado implica, em certa medida, o reconhecimento tácito de que a autoridade denunciada tem se portado de maneira compatível com as responsabilidades da função que exerce perante a sociedade e o Estado.

**3) CONCLUSÃO**

Pelo exposto, recomenda-se a remessa dos autos à Mesa do Senado Federal para avaliação e deliberação sobre o recebimento da representação de impedimento, com sugestão de arquivamento por ausência de justa causa.

Brasília, 28 de outubro de 2015.

  
**TAIRONE MESSIAS ROSA**  
Coordenador Substituto

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos (NASSET)

**De acordo.**

Brasília, 28 de outubro de 2015.

  
**GABRIELLE TATITH PEREIRA**  
Advogada do Senado Federal

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos -  
NASSET



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Parecer nº 1056/2015-NASSET/ADVOSF referente à Pet (SF) nº 04, de 2015.

**Aprovo.** Encaminhe-se à MESA do Senado Federal.

Brasília, 19 de novembro de 2015.

  
**ALBERTO CASCAIS**  
Advogado-Geral

