



SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER N° 1.057 /2015 – NASSET/ADVOSF
Petição (SF) nº 5, 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 3 da Lei n.º 1.079/1950 (desídia). 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.

Imputa-se à autoridade denunciada o tipo previsto no item 3, do artigo 40, da Lei nº 1.079, de 1950, que caracteriza como infração punível com a perda do cargo o exercício desidioso da função pública.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Aduz o autor que o Procurador-Geral da República estaria sendo condescendente com supostas irregularidades e abusos no pagamento de diárias e em autorizações de viagens para membros do Ministério Público Federal.

Apresenta relatórios e documentos que atestariam o número exacerbado de viagens institucionais, bem como o desvio de finalidade na concessão de diárias aos membros do *Parquet* Federal.

Sustenta, por fim, que o suposto desleixo do Chefe do Ministério Público da União em pôr fim ao alegado excesso de deslocamentos estaria redundando em desperdício de dinheiro público, razão pela qual a autoridade deveria ser investigada e julgada pelo Senado Federal pela prática de crime de responsabilidade.

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.

Ressaltamos, porém, que esta Advocacia não recebeu os documentos mencionados no Anexo VI da Petição (SF) nº 5, de 2015 (fl. 5), que traziam a relação dos registros de viagens e diárias dos membros do Ministério Público Federal, entre 01/01/2011 e 24/03/2015.

A falta desse relatório, ainda que não tenha sido impeditivo da análise, privou este órgão jurídico de comprovar alguns dos fatos articulados no requerimento inicial.

2) FUNDAMENTAÇÃO



SENADO FEDERAL
Advocacia

2.1 Do exame preliminar de admissibilidade da Representação

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 deliberação 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



SENADO FEDERAL
Advocacia

indeferir o processamento do feito, determinando-se o seu arquivamento, consoante prevê o art. 48 da Lei n.º 1.079/50¹.

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.

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

¹ Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papéis arquivados.



SENADO FEDERAL
Advocacia

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

Para que a conduta ético-jurídica de altas autoridades públicas seja submetida ao crivo do Parlamento, por meio do drástico



SENADO FEDERAL
Advocacia

processo de *impeachment*, é indispensável a presença do requisito jurídico da *justa causa*.

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.

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 possuem, à luz da Constituição Federal, a gravidade de um crime de responsabilidade, suficiente para fazer atuar a mais severa forma de controle político da atuação do Chefe do Ministério Público da União (MPU), qual seja, a destituição dessa autoridade 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 em tela, essa análise ficou parcialmente comprometida em função do não encaminhamento da relação dos registros de viagens e diárias dos membros do Ministério Público Federal, entre 01/01/2011 e 24/03/2015, documento mencionado na fl. 5 dos autos (Anexo VI), mas não recebido nesta Advocacia.

Em razão disso, estamos impossibilitados de opinar conclusivamente sobre algumas ilações lançadas pelo requerente que



SENADO FEDERAL
Advocacia

supostamente atestavam o alegado desvirtuamento no pagamento de diárias a membros do Ministério Público da União.

De toda sorte, como não cabe a este órgão jurídico descer às minúcias das provas coligidas para emitir parecer sobre o mérito da matéria, prosseguimos com o exame do requisito da *justa causa* para a instauração do processo.

Nesse ponto em particular, não vislumbramos, *prima facie*, a presença de elementos idôneos para desencadear um processo de responsabilização política da autoridade denunciada por conduta desidiosa perpetrada no cargo (art. 40, item 3, da Lei nº 1.079/50).

Não estão assentados, de maneira sólida, nem a prova da desídia nem os indícios de autoria.

Com efeito, primeiramente, os elementos de prova colacionados não permitem confirmar se foi, de fato, a autoridade denunciada quem ordenou todas as diárias e viagens institucionais tachadas como excessivas e ilegítimas.

O art. 26, §2º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União), permite que o Procurador-Geral da República delegue competência ao Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público da União para a prática de atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal.

Em consulta à Portaria PGR/MPU nº 41/2014, que versa especificamente sobre a concessão de diárias e passagens aos membros e servidores do Ministério Público da União, verifica-se que





SENADO FEDERAL
Advocacia

nela também há previsão expressa de delegação de competência para as autorizações de diárias e passagens.

Eis o que dispõe o art. 28 da Portaria PGR/MPU nº 41/2014:

Art. 28. As indenizações previstas nesta Portaria serão autorizadas por ato do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de cada ramo do MPU, em relação aos seus respectivos propostos, permitida a delegação de competência. Grifo nosso.

Destarte, embora seja o Procurador-Geral a autoridade máxima da Instituição e lhe incumba supervisionar e zelar pela legalidade e legitimidade dos atos administrativos, não se pode imputar a ele, direta e indistintamente, todas as ações e omissões atinentes à gestão dos recursos públicos no âmbito do Ministério Público.

A suposta incúria na conduta funcional do Procurador-Geral da República não pode ser presumida, devendo estar minimamente lastreada nas provas dos autos, o que não ocorreu no caso em exame.

Do contrário, estar-se-á consagrando a responsabilidade objetiva do agente. E, o que é pior, em um tipo de infração das mais graves possíveis, uma vez que gera como consequência não apenas o afastamento da autoridade de suas funções, mas pode acarretar a inabilitação da pessoa para qualquer função pública por até 8 anos.

Além do mais, como já salientado, para que haja *justa causa*, a par dos indícios de autoria (ser o Procurador-Geral o efetivo responsável pela autorização das viagens tidas como ilegítimas), é fundamental o **desvalor** da conduta, isto é, a presença de uma ação ou omissão (negligência) incompatível com a estatura do cargo.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Deve restar minimamente comprovado que houve **desvios de finalidade** na concessão de diárias e passagens a membros do Ministério Público Federal, em decorrência de desleixo ou de complacência por parte do representado.

As provas juntadas, porém, não permitem formar juízo crítico conclusivo a respeito da legitimidade ou não das viagens realizadas e dos recursos despendidos com as diárias.

É que os documentos atestam apenas que houve um pagamento significativo de diárias, mas não permitem concluir, a partir daí, que não subsistiram os fundamentos legais para o pagamento desses valores.

Incide à espécie o atributo da presunção de legitimidade dos atos administrativos, mormente quando se leva em conta que é próprio de um órgão com funções **investigativas**, tal como o Ministério Público, realizar diligências externas, o que demanda, naturalmente, constantes deslocamentos dos membros do MP pelo território nacional.

Para que se pudesse falar em conduta desidiosa com o dinheiro público, ter-se-ia que ter apresentado indícios de que alguma das viagens realizadas não se revestiram de propósitos institucionais ou não atingiram a finalidade pública para a qual foram autorizadas.

Em tal situação, estaria patente a lesão ao patrimônio público e este resultado antijurídico danoso poderia caracterizar subsunção formal e material ao tipo da *desídia*, prevista no art. 40, item 3, da Lei nº 1.079/50.



SENADO FEDERAL
Advocacia

A representação traz questionamento genérico sobre a quantidade de viagens e o montante gasto com diárias para membros do MPU.

Porém, a simples impugnação do número de eventos institucionais ou do volume de recursos despendidos com uma determinada rubrica não é indício de comportamento desidioso.

É essencial a presença de sinais de irregularidade, deslealdade ou de prejuízo ao erário, pois, do contrário, estar-se-á dissimuladamente, ingressando na seara de conveniência e oportunidade quanto à forma de trabalho do Ministério Público.

O quadro constitucional vigente é claro em assegurar autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público.

Dada a gravidade de um crime de responsabilidade, que tem a potencialidade de ofender ao princípio federativo da separação de poderes, só deve ser flexibilizado em casos excepcionalíssimos.

Por isso, eventuais excessos ou abuso no fornecimento de diárias no âmbito do Ministério Público da União devem ser coibidos pelas vias ordinárias de correição, por meio, por exemplo, dos órgãos fiscalizadores das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, a exemplo da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

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



SENADO FEDERAL
Advocacia

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.

Muito embora a recondução ao cargo não se constitua em impedimento 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)

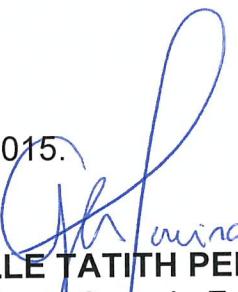


SENADO FEDERAL
Advocacia

Parecer nº 1057/2015-NASSET/ADVOSF referente à Pet (SF) nº 05, de 2015.

De acordo.

Brasília, 28 de outubro de 2015.

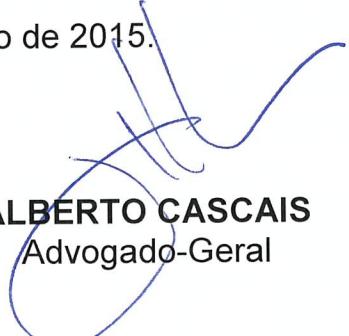

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada do Senado Federal

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos -
NASSET

Aprovo. Encaminhe-se à MESA do Senado Federal.

Brasília, 19 de novembro de 2015.


ALBERTO CASCAIS

Advogado-Geral