

**SENADO FEDERAL****DECISÃO DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL NA PETIÇÃO nº 6, de 2022**

O Presidente do Senado Federal, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, e em conformidade com o disposto no art. 52, inciso II, da Constituição da República,

- I. CONSIDERANDO a denúncia formulada por DANIEL FONSECA, em desfavor do Procurador-Geral da República, AUGUSTO ARAS, Petição (SF) nº 6, de 2022-SGM;
- II. CONSIDERANDO o disposto nos artigos 41 e 43 da Lei nº 1.079/1950;
- III. CONSIDERANDO o Parecer da Advocacia do Senado Federal nº 585/2023-NASSET/ADVOSF, cujos fundamentos acolho integralmente;
- IV. CONSIDERANDO que a denúncia não atende a requisitos formais exigidos, quais sejam, comprovação da condição de cidadão do denunciante, assinatura com firma reconhecida do denunciante e identificação do denunciante;
- V. CONSIDERANDO que a denúncia nos autos em epígrafe carece de justa causa para o seu processamento.

DECIDE:

Rejeitar a denúncia formulada nos autos da Petição (SF) nº 6, de 2022-SGM, por DANIEL FONSECA, em desfavor do Procurador-Geral da República, AUGUSTO ARAS, por não terem sido atendidos requisitos formais exigidos, quais sejam, comprovação da condição de cidadão do denunciante, assinatura com firma reconhecida do denunciante na denúncia e identificação do denunciante, bem como pela ausência de justa causa para o seu processamento. Publique-se. Arquive-se.

Brasília, 21 de setembro de 2023.

Assinatura manuscrita em tinta azul do Senador Rodrigo Pacheco.

Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

PARECER N° 585/2023 – NASSET/ADVOSEF

PROCESSO N° 00200.010950/2022-18

Denúncia por crime de responsabilidade contra o Procurador-Geral da República, Augusto Aras. Lei nº 1.079/50. Juízo de admissibilidade. Natureza excepcional do *impeachment*. Não-atendimento de requisitos formais exigidos. Falta de comprovação da condição de cidadão. Ausência de justa causa para o processamento do pedido. Pelo arquivamento.

1) RELATÓRIO.

Trata-se de denúncia por crime de responsabilidade oferecida por **DANIEL FONSECA** em desfavor do Procurador-Geral da República (PGR), **AUGUSTO ARAS**, com vistas ao exercício da competência do Senado Federal prevista no art. 52, inc. II, da Constituição Federal¹.

Em síntese, as razões da denúncia são críticas às decisões e aos posicionamentos do denunciado, especificamente quanto à determinação de arquivamento de mais de quatrocentas notícias-crimes e de bloqueio do requerente no sistema do Ministério Público Federal, o que impossibilitou a apresentação de novas representações.

Nesse contexto, o requerente diz apresentar uma notícia-crime sobre a suposta prática de a) prevaricação; b) advocacia administrativa; c) tráfico de influência; d) corrupção ativa na modalidade continuada e permanente; bem como e) abuso de autoridade, todas imputadas ao PGR.

¹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

Em sede de tutela de urgência, solicita o afastamento liminar do PGR das funções do cargo e a remessa ao Supremo Tribunal Federal (STF) de notícia-crime pelas supostas práticas de crimes comuns.

Cumprе informar que a denúncia foi apresentada sem qualquer documento de identificação pessoal acostado aos autos, seja pela identidade civil, título de eleitor, CPF ou qualquer outro documento de identificação do cidadão, bem como não foi subscrita com firma reconhecida em cartório ou com certificado digital.

Tampouco se arrolou, na ocasião, testemunha, mas se limitou a peça a transcrever mensagem eletrônica da Central de Atendimento ao Cidadão do Ministério Público Federal. Não consta qualquer indicação de provas documentais ou testemunhais, nem tampouco consta declaração de impossibilidade de apresentar os referidos documentos, na forma exigida pelo artigo 43 da Lei 1.079/50.

É o relato do essencial.

2) FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Do exame preliminar de admissibilidade da denúncia.

O *impeachment* é medida que objetiva impedir que a pessoa investida de relevantes funções públicas continue a exercê-las². É um mecanismo de *accountability* político, pelo qual se viabiliza a retirada forçada (*removal from Office*) de altas autoridades da República que tenham se conduzido de maneira incompatível com a envergadura do cargo que ocupam, incorrendo em crime de responsabilidade.

É ínsito à noção de Estado de Direito, ou seja, do *império da Lei*, que haja controle do bom exercício das funções de Procurador-Geral da República. Afinal, nenhuma autoridade está imune à responsabilização e nenhuma função estatal é soberana, devendo todos se submeterem às normas estatais.

² Miranda, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. T. III. 3ª ed, rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 127.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

Por outro lado, é preciso lembrar que a simples instauração de processo contra as autoridades da República redundaria em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições democráticas. Portanto, é de se reconhecer o instituto do *impeachment* como via excepcional e extrema, cuja abertura pelo Senado Federal deve ser vista sempre com parcimônia, a fim de que o impedimento de autoridades não caia em descrédito público.

Exatamente por conta da relevância dos valores envolvidos, deve-se ponderar se os fatos apontados na denúncia possuem, à luz da Constituição Federal, a gravidade de um crime de responsabilidade, suficiente para atrair a mais severa forma de controle político da atuação de um Procurador-Geral da República, qual seja, a destituição dessa autoridade do cargo.

O artigo 52, inciso II, da Constituição Federal, atribui ao Senado a missão de julgar se o comportamento do Procurador-Geral da República caracteriza crime de responsabilidade. O rito para o exercício dessa competência é dado pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. O artigo 44 prevê que a denúncia oferecida será encaminhada à Mesa do Senado Federal, a qual decidirá sobre o seu *recebimento*. Em caso positivo, lerá a denúncia no período de expediente da sessão seguinte e a despachará a uma comissão especial, para emissão de parecer.

No âmbito do Regimento Interno do Senado Federal, o inciso I do art. 380 também atribui à *Mesa* o recebimento da denúncia. Não obstante, interpretação sistemática das normas aplicáveis confere ao Presidente da Casa a possibilidade de exercer atribuições e tomar decisões representando a Mesa.

No caso das denúncias por crimes de responsabilidade, o juízo de prelibação feito pelo Presidente da Casa limita-se a reconhecer que a denúncia é patentemente inepta ou destituída de justa causa, não reunindo condições mínimas para seu processamento. Neste caso, o Presidente poderá determinar o arquivamento da proposição, evitando que se encaminhe à Mesa do Senado Federal denúncia que não preencha os pressupostos mínimos de conhecimento. É uma medida para dar economicidade e eficiência aos trabalhos da Casa Legislativa, evitando deliberações fadadas à inutilidade.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

E o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu tal possibilidade como legítima e constitucional. Veja-se, por exemplo, decisão no MS 34.592, de relatoria do Ministro Edson Fachin:

Ao contrário do entendimento dos impetrantes, o juízo de delibação pode ser exercido monocraticamente, essa é a regra geral, tanto no Poder Judiciário, como no Poder Legislativo (quando exerce funções jurisdicionais, seja na Câmara, seja no Senado). No Judiciário, a tarefa é do Relator (ou do Presidente, nos casos mais graves, como as suspensões de segurança e de liminares) e, **nas Casas Legislativas, é de seu Presidente, por representação.**

A atribuição de poderes ao Relator (ou ao Presidente, conforme o caso) além das **vantagens práticas correlatas ao dever da razoável duração do processo, garantia constitucional (art. 5º, LXXVIII, CRFB), fundamenta-se em regras processuais** (ex vi, art. 932, III, IV e VIII, CPC) também previstas expressamente em alguns regimentos internos de tribunais, aplicáveis em matéria penal e cível (como o do Supremo Tribunal Federal art. 21, XV e §1º, RISTF).

De outro norte, em processos com características sancionatórias, a competência monocrática para decidir geralmente **está ligada a juízos não gravosos ao acusado (como é o caso do arquivamento liminar por ausência de justa causa hipótese dos autos) e, não, o contrário.**

Pretender **aplicar a regra de competência prevista para o recebimento de denúncia que implica juízo gravíssimo a ser exercido pela Casa, pois se está em sede de crime de responsabilidade é pretender subverter a exegese sistemática da Constituição Federal (art. 52, I e II) com a Lei 1.079/50 (art. 44) e com o próprio regimento interno do Senado (arts. 377 e ss).**

As regras apontadas pelos impetrantes como fundamento da competência da Mesa do Senado são correlatas a um procedimento diverso, realizado em face do Chefe do Poder Executivo e em que já houve um juízo prévio na Câmara dos Deputados de admissibilidade.

[...]

Isso porque, reitero, **não há indicação, na inicial, de onde seja na Constituição Federal, seja na Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50) ou, ainda, no próprio Regimento Interno retira-se a previsão de que os arquivamentos de pedidos de *impeachment*, por ausência de justa causa, podem (ou devem) ser exercidos pela Mesa do Senado.**

Sem a base normativa adequada, os impetrantes recorrem à regra que trata do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade do Chefe do Executivo, **não aplicável *tout court* à hipótese.** [...] (STF - MS: 34592 DF - DISTRITO FEDERAL 0000237-52.2017.1.00.0000, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 09/05/2017, Data de Publicação: DJe-099 12/05/2017)

Nesse sentido, e sem vulnerar a previsão do art. 44 da Lei n. 1.079/1950 e do art. 380, inc. I, do RISF, no sentido de que o juízo de *recebimento* da representação de impeachment deve ser feito pela Mesa do Senado Federal, tem o Presidente da Casa,



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

representando o órgão colegiado, competência para arquivar as denúncias em que claramente não estejam observados os requisitos formais ou não esteja presente justa causa (normalmente por atipicidade formal ou material). E essa competência decorre do disposto no art. 48, inc. XXXIV, do RISF.

Assim, acaso verificada patente inépcia da exordial ou ausência de justa causa para o prosseguimento da denúncia, pode o Presidente da Mesa do Senado Federal rejeitá-la de plano, como sedimentado na *praxis* procedimental desta Casa Legislativa e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Caso contrário, deverá o processo seguir o rito legal, complementado pelas normas regimentais pertinentes.

2.2 Dos requisitos formais de admissibilidade.

A análise da possibilidade de conhecimento do feito passa pela aferição do preenchimento dos requisitos formais.

O art. 43 da citada lei exige a denúncia seja **assinada pelo denunciante com a firma reconhecida**. Pela análise do documento originalmente peticionado, encaminhado a esta Advocacia, não consta da peça a assinatura com firma reconhecida do requerente ou mesmo a assinatura com certificado digital válido, de modo a se concluir que **não foi atendida a exigência do art. 43**.

Uma vez que a legitimidade ativa é de cidadão, é necessária a comprovação desta condição, o que se faz por meio de juntada de Título eleitoral ou de Certidão de quitação eleitoral válida à época do peticionamento. Todavia, nenhum destes documentos foi juntado aos autos, de modo a se concluir que **não foi comprovada a condição de cidadão do peticionário**.

Não há tampouco comprovante de residência, nem cópia de qualquer documento de identificação, nem documento que comprove o CPF, motivo pelo qual a conclusão é que **não foi cumprido o requisito da identificação do denunciante**.

Deste modo, por não ter sido atendido um dos requisitos formais exigidos, qual seja, comprovação da condição de cidadão do denunciante, não há como se dar seguimento à denúncia, sendo hipótese de rejeição preliminar.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

2.3 Da justa causa para o processo de impeachment.

Para que a conduta ético-jurídica de altas autoridades públicas seja submetida ao crivo do Senado Federal, por meio do drástico processo de *impeachment*, é indispensável a presença do requisito jurídico da *justa causa*. A justa causa consubstancia-se no lastro probatório mínimo e firme, indicativo da autoria e da materialidade da infração imputada.

Por mais que se diga que o *impeachment* é um julgamento predominantemente político, decorre da aplicação de normas sancionadoras e, portanto, da exigência de *tipicidade* das condutas imputadas, que devem ser interpretadas restritivamente, por se tratar de direito sancionador.

Nesse sentido, não há na petição inicial fatos concretos imputados ao denunciado que demonstrem minimamente a ocorrência dos tipos previstos no art. 40 e 40-A da Lei nº 1.079/50.

Tem-se apenas a narrativa que revela a insatisfação do autor por ter tido seu acesso ao sistema de preenchimento de formulário eletrônico do Ministério Público Federal bloqueado temporariamente. De acordo com a cópia da mensagem eletrônica transcrita na petição inicial, o bloqueio foi consequência da quantidade exacerbada de demandas apresentadas pelo denunciante, o que teria causado inegável transtorno à regularidade e à qualidade das atividades exercidas pela instituição e teve por fundamento o Parecer nº 420/2018/CONJUR.

Dessa maneira, a descrição genérica de condutas fere frontalmente os princípios da legalidade, do contraditório e da ampla defesa no direito sancionador, e não pode embasar denúncia por crime de responsabilidade.

Ademais, e ainda que de forma extremamente genérica, extrai-se que são tecidas críticas à atuação do denunciado no exercício da atividade ministerial, que tem suas formas próprias de impugnação. Não compete ao Senado Federal imiscuir-se no exercício das funções típicas do Ministério Público Federal, como espécie de instância revisora.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

Em conclusão, e por se tratar de uma via política extrema e com caráter punitivo, também se exige a descrição clara e específica dos fatos imputados e um conjunto probatório mínimo, apto a comprovar a presença da condição da justa causa, ou seja, de evidências de autoria e materialidade suficientes para que se proceda à instauração de processo por crime de responsabilidade.

3) CONCLUSÃO.

Diante do exposto, recomenda-se a remessa dos autos à Presidência do Senado Federal para análise, opinando-se pelo não-atendimento de requisitos formais da denúncia de *impeachment* (identificação e comprovação da condição de cidadão do denunciante e assinatura com firma reconhecida) e, no mérito, pela ausência de justa causa para o seu processamento.

Brasília-DF, 6 de agosto de 2022.³

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
Advogada do Senado Federal
OAB 30.252/DF

Aprovo. Encaminhe-se à Presidência do Senado Federal.

Brasília-DF, 11 de agosto de 2022.

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral do Senado Federal

³ Elaborado com a colaboração da servidora **Milenna Medeiros dos Santos**, OAB/DF: 41.303.