



Procuradoria Geral da República

Nº 1481 – PGR – RG

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições conferidas pela Constituição e pela Lei Complementar nº 75/1993 e com fundamento na Lei nº 8.038/1990 e no Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, vem à presença de Vossa Excelência apresentar pedido de

INTERVENÇÃO FEDERAL no DISTRITO FEDERAL

diante da afronta ao art. **34**, inciso **VII**, alínea **a**, da Constituição Federal, consoante as razões abaixo articuladas:



Procuradoria Geral da República

2

Nº 1481 – PGR – RG

I

1. No ano de 2009, durante investigações relativas a diversos crimes – entre eles, fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas –, a Polícia Federal obteve autorização para realizar ação controlada. Para tanto, dispôs equipamentos de captação ambiental e/ou áudio nas vestimentas de **Durval Barbosa Rodrigues** (ex-Secretário de Relações Institucionais do Governo do Distrito Federal e colaborador da investigação, beneficiado pelo instituto da delação premiada).

2. Na consecução de uma das diligências da investigação policial, o colaborador repassou à autoridade policial, para fins de registro, a soma de quatrocentos mil reais para monitorar o destino apontado pelo atual governador do Distrito Federal, **José Roberto Arruda**, qual seja, o pagamento de pessoas integradas à base aliada ao governo. **Durval**, naquela oportunidade, declarou que ainda outros duzentos mil reais destinar-se-iam à mesma finalidade.

3. A verba, por sua vez, seria desviada dos recursos pagos pelo Distrito Federal a empresas prestadoras de serviços públicos, vencedoras de licitações fraudadas. Em troca da escolha, tais empresas – entre elas **Infoeducacional**, **Vertax**, **Adler** e **Linknet** – repassariam parte dos recursos arrecadados a diversos integrantes



Procuradoria Geral da República

3

Nº 1481 – PGR – RG

do Governo do Distrito Federal bem como a parlamentares da base aliada do Governo na Câmara Legislativa.

4. A operação *Caixa de Pandora* foi deflagrada no dia 27 de novembro de 2009, acompanhada por membros do Ministério Público Federal. Atente-se que sua consumação foi antecipada, dada a notícia de possível vazamento das investigações.

5. Nessa ocasião, divulgaram-se vídeos em que parlamentares, integrantes do governo distrital e o próprio Governador aparecem recebendo e guardando o dinheiro recebido por **Durval** pelos empresários envolvidos. A notícia escandalizou não apenas a população do Distrito Federal mas todos os brasileiros: evidenciava-se uma indisfarçada corrupção, com a previsível desmoralização das instituições públicas e de seus gestores.

6. Diante disso, a **Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Brasília**, juntamente com o seu Conselho Federal, protocolizaram na Câmara Legislativa do Distrito Federal o pedido de *impeachment* do governador e de afastamento dos deputados distritais envolvidos, por óbvia e inquestionável quebra de decoro parlamentar.

7. Na oportunidade, decidiu o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – igualmente pilhado nas fraudes



Procuradoria Geral da República

4

Nº 1481 – PGR – RG

investigadas – afastar-se por sessenta dias de suas atividades. O Vice-Presidente “**Cabo Patrício**”, no exercício da Presidência, recebeu os pedidos de *impeachment*, sem a adoção de qualquer medida concreta.

8. De fato, malgrado diversos parlamentares interessarem-se na apuração das responsabilidades (mesmo durante o período de recesso parlamentar), decidiu o Presidente interino da Câmara, atendendo aos interesses da maioria – obviamente ligada à base governista – decretar o recesso, a fim de, convenientemente, deixar escoar os dias de clamor popular mais intenso.

9. A **Ordem dos Advogados do Brasil**, por seu turno, aforou mandado de segurança – com pedido de liminar – no regime de plantão, para evitar o retardamento das investigações e da apuração das responsabilidades, bem como obter, tão-logo possível, o ressarcimento ao erário. A medida louvava-se, inclusive, em precedente da Suprema Corte, como faz ver trecho da ação, disponibilizada no sítio da **Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal** (www.oabdf.org.br):

“Os atos internos da Câmara que violem direitos constitucionais, inclusive os das minorias, estão sujeitos ao controle judicial, como bem definiu o Supremo Tribunal Federal em recentíssimo precedente (DJe de 19.12.09):



Procuradoria Geral da República

5

Nº 1481 – PGR – RG

'E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - PRETENDIDA INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL, PORQUE DE NATUREZA "INTERNA CORPORIS" O ATO IMPUGNADO - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA LIQUIDEZ DOS FATOS SUBJACENTES À PRETENSÃO MANDAMENTAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DE QUALQUER DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.' (...)¹".

10. Na ocasião, era público e notório – noticiado em jornais independentes, revistas e, inclusive, no sítio da própria Câmara Legislativa do Distrito Federal – que oito parlamentares buscavam a autoconvocação da Câmara para apreciar a matéria.

¹ STF – Plenário – MS 26.441/DF, Rel. Min. Celso de Mello. DJe de 18,12,2009.



Procuradoria Geral da República

6

Nº 1481 – PGR – RG

11. O Desembargador a quem encaminhados os autos, todavia, entendeu ser necessária à apreciação do pedido de liminar cópia autêntica do documento assinado pelos parlamentares, fato que retardou a apreciação do pedido – afinal prejudicado.

12. As apurações – destacadamente a existente no âmbito político – começam então a andar resolutamente à marcha-ré, por força dos sucessivos tumultos, percalços e contramarchas fabricados na Câmara Legislativa do Distrito Federal, a seguir resumidos, todos constituindo fatos notórios, objeto das 83 (oitenta e três) matérias jornalísticas anexas, dispostas em ordem cronológica, que não deixam qualquer dúvida quanto à inviabilidade da apuração de responsabilidades.

13. Logo após o recesso parlamentar, retorna à Câmara Legislativa **Leonardo Prudente**, ex-Presidente, flagrado endinheirando-se nas apurações. Não bastasse, antes de retornar ao exercício de suas funções promove autoconvocação, ato para o qual não tinha competência e que veio, posteriormente, a ser anulado.

14. Antes disso, aliás, o presidente interino da Câmara Legislativa do Distrito Federal já fizera publicar atos para reativar a CPI da Corrupção e para que se ouvisse **Durval Barbosa**. O andamento empreendido pelo presidente em exercício, todavia, não chegou a concretizar-se: os líderes partidários não apresentaram



Procuradoria Geral da República

7

Nº 1481 – PGR – RG

nomes idôneos à composição do colegiado; **Durval Barbosa** evidentemente não compareceu e novo (e previsível) tumulto instaurou-se na apuração da validade dos atos praticados por **Leonardo Prudente** e pelo presidente interino.

15. Em seguida, renunciou **Leonardo Prudente**, ensejando novas eleições na Câmara Legislativa, adiadas pela divulgação de notícia de que o Governador **Arruda** estaria destinando significativos valores aos parlamentares que votassem a seu favor no processo de *impeachment*.

16. Enfim, escandidas as previsíveis manobras, elege-se o novo presidente da Câmara Legislativa: **Wilson Lima** – da base governista e ungido pelo Governador envolvido e investigado –, que requer perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios a suspensão da decisão da Sétima Vara de Fazenda Pública que concedeu a antecipação de tutela, nos autos da **Ação Civil Pública** nº **1832-3**, ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para afastar os deputados distritais envolvidos na investigação da operação *Caixa de Pandora* do processo de *impeachment* do Governador Arruda.

17. Entende o representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal tratar-se de indevida intromissão do Poder Judiciário no Poder Legislativo, quando, na verdade, pretendeu-se concretizar os



Procuradoria Geral da República

8

Nº 1481 – PGR – RG

princípios, direitos e garantias constitucionais, forte no devido processo legal.

18. Vale atentar que o afastamento determinado é pontual: apenas para que os parlamentares envolvidos não participem da apreciação e julgamento dos pedidos que lhes dizem respeito e dos que lhes interessam diretamente, como o *impeachment* do Governador **José Roberto Arruda** e do Vice-Governador **Paulo Octávio**.

19. A Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, julgando o pedido de suspensão, confirmou a antecipação de tutela concedida. Previsivelmente insistente, o novo presidente da Câmara Legislativa não se conforma e intenta mais um pedido de suspensão de tutela antecipada, agora perante essa Corte Suprema (STA nº 413).

20. Como consequência de tudo isso, até aqui praticamente nada se fez para instaurar o processo relativo à apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos, não obstante haja norma de reprodução obrigatória – constante da Lei Orgânica do Distrito Federal – para apurar, processar e julgar os que não tenham agido na conformidade dos princípios regentes da Administração Pública.



Procuradoria Geral da República

9

Nº 1481 – PGR – RG

21. Vê-se, na verdade, que o atual Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal sistematicamente confunde as atribuições e relações existentes entre a base governista e os interesses do gestor distrital na apreciação e deliberação de projetos de lei com o procedimento próprio à apuração dos graves fatos apresentados contra parlamentares e integrantes da administração distrital.

22. A evidente renitência bem como o seu alarde de que irá recorrer às últimas instâncias para manter os deputados envolvidos participando das comissões que irão apreciar os pedidos de *impeachment*, são indicações peremptórias de que os sucessivos ardis na instauração daquele processo irão protrair-se no tempo, aumentando ainda mais a enorme crise institucional reinante, valendo-se do impasse, da burla, da inércia e da tropelia.

23. Além disso, a imprensa vem noticiando há vários meses o uso ilícito da estrutura administrativa do Estado para tentar impedir a tramitação do processo de *impeachment* na Câmara Legislativa. A ameaça de demissão dos servidores públicos ocupantes de cargos comissionados, caso não participem de manifestações de apoio ao Governador Arruda foi amplamente noticiada pela imprensa². Ônibus que prestam serviço às Administrações Regionais

2

Manifestantes entram em confronto

[Câmara Legislativa](#) em **08/12/2009** às **11:52**

A sessão que parecia seguir em paz foi interrompida por uma denúncia da bancada do PT. **Os parlamentares da oposição receberam telefonemas das**



Procuradoria Geral da República

10

Nº 1481 – PGR – RG

foram usados para levar à Câmara Legislativa servidores públicos do Distrito Federal para manifestações contra o *impeachment* do Governador Arruda, em claro desvio de finalidade do uso do bem público e de abuso de poder sobre os servidores.

24. Recentemente a imprensa também denunciou que empresas pertencentes a Deputados Distritais com atuação no processo de *impeachment* em trâmite na Câmara Legislativa foram beneficiadas com altas somas de recursos públicos.³

administrações regionais informando que os servidores de cargos comissionados estavam sendo obrigados a seguir em ônibus pagos pelo governo para a Câmara e a manifestar-se a favor do governador José Roberto Arruda. A confusão era prevista. Manifestantes a favor e contra o governador entraram em confronto e até os deputados foram tentar amenizar a briga, assim que a sessão foi encerrada. A polícia foi chamada para conter a os manifestantes, que ainda não se acalmaram.

Update: Por causa da confusão, o presidente da Câmara ordenou que todos os funcionários da Casa fossem embora e encerrou todas as atividades administrativas. Do lado de fora, o BOPE chegou para conter o confronto. Enquanto isso, os parlamentares estão reunidos para definir posicionamentos e possíveis participantes da comissão especial que vai analisar os pedidos de *impeachment* do governador. (<http://www.blogdapaola.com.br/?p=10167>)

3

07/02/2010 - 09h38

DF deu R\$ 430 mi a empresas de deputados que julgarão impeachment

ANA FLOR da Folha de S.Paulo

Deputados que julgarão os pedidos de *impeachment* contra o governador José Roberto Arruda (ex-DEM, sem partido) receberam por meio de empresas das quais são sócios cerca de R\$ 430 milhões do governo do Distrito Federal desde 2007. A informação é de Filipe Coutinho e Larissa Guimarães, em reportagem publicada na edição de hoje da Folha ([íntegra](#) disponível para assinantes do jornal e do UOL). Os contratos foram firmados com empresas das famílias dos deputados Eliana Pedrosa (DEM) e Cristiano Araújo (PTB), da base aliada de Arruda. O suplente Wigberto Tartuce (PMDB), que votará no *impeachment*, também recebeu dinheiro para sua rádio. A primeira etapa do julgamento do *impeachment* contra Arruda na Câmara Legislativa do DF é na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça). Cristiano Araújo, aliado do governador, deve ficar com a presidência da CCJ. Arruda é alvo



Procuradoria Geral da República

11

Nº 1481 – PGR – RG

25. Como evidenciam os elementos colhidos na investigação em curso perante o Superior Tribunal de Justiça (**Inquérito nº 650**), o Governador do Distrito Federal lidera grupo que, por ser constituído pelas mais altas autoridades do Distrito Federal, instalou-se no próprio governo e utiliza as funções públicas para desviar e apropriar-se do dinheiro público, que deixa de atender às finalidades legalmente previstas, em intolerável afronta aos que contribuíram com seus impostos para o orçamento do Distrito Federal e à própria República, especialmente porque os recursos desviados foram arrecadados não apenas dos contribuintes do Distrito Federal mas dos contribuintes de todo o país.

26. É que o vultoso orçamento do Distrito Federal (de R\$ 19.6 bilhões, em 2009) é, em grande parte (R\$ 7.6 bilhões ou 38,8%, em 2009), constituído pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal, formado por tributos pagos por brasileiros de todos os Estados. Além disso, compete à União manter a maior parte dos serviços públicos do Distrito Federal mediante pagamentos vinculados ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos serviços policiais e dos bombeiros.

de três processos de *impeachment* na Câmara por suposta participação em um esquema de arrecadação e pagamento de propina. Em nota, a assessoria do governo do Distrito Federal sustenta que as empresas dos deputados distritais da base aliada não recebem tratamento diferenciado.



Procuradoria Geral da República

12

Nº 1481 – PGR – RG

27. Não bastasse o desvio e a apropriação do dinheiro público, busca agora o grupo comandado pelo Governador apagar os vestígios da sua ação criminosa mediante coação de testemunha e também – o que é relevantíssimo para a presente representação – mediante o controle ilícito sobre os parlamentares da Câmara Legislativa, encarregados de processar e julgar o pedido de *impeachment*.

28. O impressionante é que o curso das investigações não tem paralisado a ação criminosa dos integrantes do grupo investigado. Além dos fatos que resultaram na prisão em flagrante de **Antônio Bento da Silva** por coação da testemunha **Edson Sombra**, a imprensa noticiou nos últimos dias que estaria em curso um grande esquema para impedir o avanço das investigações com corrupção dos membros do legislativo local encarregados do processo de *impeachment*⁴.

29. Apesar de tratar-se de um foro aparentemente político, é imperioso que nele se atue segundo o princípio republicano da responsabilidade e da prestação de contas, e que a apuração

⁴ “O que corre no meio político de Brasília e que jamais será confirmado oficialmente: o esquema disposto a bancar a manutenção no cargo do governador José Roberto Arruda oferece R\$ 4 milhões a cada deputado distrital que vote contra o *impeachment* dele. Deputados tentados pela oferta exigem o pagamento em dinheiro vivo. E aí mora o principal problema: como entregar várias vezes R\$ 4 milhões em espécie? De resto, os envolvidos no esquema do mensalão do DEM se sentem vigiados pela Polícia Federal - e por toda sorte de bisbilhoteiros”, (Nota publicada por Ricardo Noblat, por volta das 21h de terça-feira, em seu blog.



Procuradoria Geral da República

13

Nº 1481 – PGR – RG

obedeça a um molde rigorosamente idôneo, obviamente sem qualquer interferência rasamente pessoal dos envolvidos, eis que desenhado pelo constituinte um foro judicialiforme para a análise de casos que tais.

30. Isto necessariamente implica a necessidade de observância de princípios constitucionais como o devido processo legal, da celeridade e eficiência e da moralidade administrativa; de se conferir os contornos e a segurança institucional adequada ao julgamento imparcial e equidistante nos moldes do processo constitucional; e, assim, atender-se aos anseios do titular da coisa pública – o povo.

31. Acrescente-se, ainda, por extremamente relevante, que o Ministério Público Federal ofereceu hoje, perante o Superior Tribunal de Justiça, denúncia contra o Governador do Distrito Federal (e outras cinco pessoas, inclusive suplente de Deputado Distrital e Secretário de Estado), que corrompeu testemunha do inquérito policial n. 650-DF e foi agente da falsidade ideológica de documento no mesmo episódio, com a finalidade de alterar a verdade e impedir que as apurações resultem em ação penal (Código Penal, arts. 343 e 299), conforme peça anexa por cópia.



Procuradoria Geral da República

14

Nº 1481 – PGR – RG

II

32. A Constituição Federal assim determina:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

*.....
VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:*

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático”.

“Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

*.....
III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal”.*

33. Patentes, assim, não apenas a legitimidade do **Procurador-Geral da República** para ajuizar a presente medida mas também a competência da Suprema Corte para prover o pedido e requisitar ao Presidente da República a intervenção federal.

34. É certo que a decretação de medidas como a presente é feita em caráter absolutamente excepcional, quando demonstrada a ocorrência de um de seus pressupostos bem como evidenciada sua razoabilidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.



Procuradoria Geral da República

15

Nº 1481 – PGR – RG

35. Não menos certo é, porém, que esgotadas as inúmeras medidas tendentes a recompor a ordem e a conferir legitimidade às decisões da Câmara Legislativa do Distrito Federal no curso da apuração das responsabilidades e a restaurar um mínimo de compostura numa administração distrital em que Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado aparecem envolvidos nos crimes, alternativa não resta senão a intervenção da União no Distrito Federal, no intuito de assegurar a observância do princípio republicano.

36. Reponta intuitivamente claro – a partir da mera dicção do texto constitucional – que o conceito de República não se equipara à reduzida ideia de prestar contas. Tanto é assim que o artigo 34, VII abriga um item próprio à “forma republicana” (“a”) e outro devotado à “prestação de contas” (“d”).

37. **James Madison**, ainda nos idos de 1891, bem proclamava o conceito de República: “(...) - *um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas e por um período limitado, ou enquanto exibem bom comportamento (...)*⁵”.

⁵ **MADISON, James. Os artigos Federalistas 1787 – 1788.** 1 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, pp. 278-279.



Procuradoria Geral da República

16

Nº 1481 – PGR – RG

38. Está em causa, portanto – para além de uma tributária exposição de planilhas contábeis – o dever de o agente público, em qualquer instância e circunstância, expor-se a um julgamento isento e eficaz de seus atos; *a fortiori* os relacionados a irregularidades financeiras, com perspectiva de apropriação do recurso público, em colisão frontal com a basilar concepção de poder exercido em nome do povo e sustentado num patrimônio comum, insuscetível de apropriação.

39. Não podem os Estados-Membros criar regras de acessão hereditária, meritória ou por sorteio; tampouco podem criar normas várias ou realizar procedimento distinto do âmbito federal para a eleição dos governantes; nem adotar procedimento diverso, não observar o cânone normativo para esse fim estipulado ou, ainda, retardar a incidência das exigências legais relativas à responsabilização e à prestação de contas pelos agentes públicos.

40. Segundo **Canotilho**, República exprime a ideia relacional da Constituição não apenas com o Estado, mas também com a comunidade⁶. Isto, aliás, já deriva da própria expressão *res publica*: se a coisa é pública, os agentes que a administram são apenas mandatários, gestores de recursos alheios que devem prestar contas e responder perante os verdadeiros titulares dos bens e valores colocados à sua disposição. É dizer: a República consagra o

⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 5 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 492.



Procuradoria Geral da República

17

Nº 1481 – PGR – RG

“*penhor da idoneidade da representação popular*”⁷, na medida em que garante à coletividade não apenas ter acesso mas também exigir a apuração dos atos irregularmente praticados, não apenas no âmbito criminal, cível e administrativo mas também e, sobretudo, no político.

41. O republicanismo é, pois, afeto ao conceito de cidadania, mescla-se ao regime democrático, que deve nortear sua própria concepção. Daí a necessidade de legitimidade e transparência na formação e desenvolvimento dos poderes constituídos: as pessoas que direta ou indiretamente desempenham cargos públicos devem exercê-lo com verdadeiro e irrevogável espírito público, conscientes de que prestam um serviço em benefício da coletividade e não deles mesmos, portando-se de modo irrepreensível no manejo e desempenho das funções republicanas.

42. **Carrazza**, por sua vez, leciona:

*“Falar em república, pois, é falar em responsabilidade. A noção de república caminha de braços dados com a idéia de que todas as autoridades, por não estarem nem acima, nem fora do Direito, são responsáveis pelos danos a que derem causa, podendo, por conseguinte, ser compelidas a ressarcí-los”*⁸.

⁷ ATALIBA, Geraldo. República e constituição. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 66.

⁸ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 63.



Procuradoria Geral da República

18

Nº 1481 – PGR – RG

43. Os limites de atuação do gestor público, por sua vez, não se circunscrevem aos gestores federais. Os Estados e seus administradores devem, igualmente, respeitar o regime político da União, que possui contornos bem definidos:

*“O sistema republicano e representativo e o regime democrático a serem tomados como padrão são os adotados pelo constituinte federal. **Disso decorre a necessidade de estruturação do Estado-membro, segundo moldes em que as funções políticas do Executivo e do Legislativo sejam desempenhadas por representantes do povo, responsáveis perante os eleitores**, por força de mandatos temporários, obtidos em eleições periódicas. Não se toleram cargos do tipo hereditário, característicos do sistema monárquico. O regime democrático, como traçado pelo constituinte federal, engloba a participação do povo no poder, sufrágio universal, Estado de Direito, governo das maiorias, preservados os direitos das minorias, e separação de Poderes. Mais adiante, vai-se ver que o regime democrático a que os Estados-membros devem submeter-se inclui também a necessidade de serem observadas as regras básicas do processo legislativo federal.*

.....
Como derivação do regime democrático e republicano adotado pelo constituinte federal, os gestores da coisa pública devem responder por seus atos, prestar contas, quer integrem a Administração direta quer a indireta – princípio a que os Estados não podem deixar de atender, sob pena de intervenção federal (art. 34, VII, d), nos moldes do controle de contas estabelecido no plano da União, como se deduz do art. 75 da Carta⁹ (ênfase acrescida).

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira Mendes et ali. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 805/806.



Procuradoria Geral da República

19

Nº 1481 – PGR – RG

44. Aliás, a Suprema Corte, por ocasião do julgamento do **Habeas Corpus** nº **80.511**/MG, enunciou exemplarmente os moldes do princípio republicano e suas características:

“EMENTA

.....
*PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE
PLENA DOS GOVERNANTES.*

–A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da idéia republicana (RTJ 162-464). A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal.

–O princípio republicano exprime, a partir da idéia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei (...)¹⁰ (ênfase acrescida).

45. Essenciais à espécie os seguintes trechos do voto do Relator, Ministro **Celso de Mello**, por ocasião do referido julgamento:

“Todos sabemos que a responsabilidade dos governantes, num sistema constitucional de poderes limitados, tipifica-se como uma das cláusulas essenciais à configuração mesma do primado da idéia republicana, que se opõe – em função de seu próprio

10 STF. HC nº 80.511-6/MG, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 14.09.2001.



Procuradoria Geral da República

20

Nº 1481 – PGR – RG

conteúdo – às formulações teóricas ou jurídico-positivas que proclamam, nos regimes monárquicos, a absoluta irresponsabilidade pessoal do Rei ou do Imperador, tal como ressaltado por JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO (“Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, p. 203, item n. 267, 1958, Ministério da Justiça – DIN).

Embora irrecusável a posição de grande eminência dos Governadores de Estado e do Distrito Federal no contexto político-institucional emergente de nossa Carta Política, impõe-se reconhecer, até mesmo como decorrência necessária do princípio republicano, a possibilidade de responsabilizá-los, penalmente, pelos atos ilícitos que eventualmente venham a praticar no desempenho de suas funções.

Mesmo naqueles Países, cujo ordenamento político revela uma primazia do Poder Executivo, derivada do crescimento das atividades do Estado, ainda assim – e tal como salienta JOSAPHAT MARINHO (RDA 156/11) – essa posição hegemônica, no plano jurídico-institucional, ‘não equivale a domínio ilimitado e absorvente’, basicamente porque a expansão do arbítrio deve ser contida por um sistema que permita a aferição do grau de responsabilidade daqueles que exercem o poder.

A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo configura ‘uma conquista fundamental da democracia e, como tal, é elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou...’ (PAULO DE LACERDA, “Princípios de Direito Constitucional Brasileiro, p. 459, item n. 621, vol. I).

A sujeição dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, às conseqüências jurídicas de seu próprio comportamento, é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.

Não obstante a posição hegemônica que detém na estrutura político-institucional do Poder Executivo local, o Governador – que também é súdito das leis, como qualquer outro cidadão deste País – não se exonera da



Procuradoria Geral da República

21

Nº 1481 – PGR – RG

responsabilidade penal emergente dos atos que tenha praticado.

A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se deve submeter, de modo pleno, dentre outras autoridades estatais, o Chefe do Poder Executivo dos Estados-membros e do Distrito Federal (RTJ 162/462-464, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO).

O princípio republicano, que outrora constituiu um dos núcleos imutáveis das Cartas Políticas promulgadas a partir de 1891, não obstante sua plurissignificação conceitual, consagra, a partir da idéia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são responsáveis perante a lei (WILSON ACCIOLI, “Instituições de Direito Constitucional”, p. 48-428, itens n^{os} 166/170, 2^a ed., 1981, Forense; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 518-519, 10^a ed., 1995, Malheiros; MARCELO CAETANO, “Direito Constitucional”, vol. II/239, item n. 90, 1978, Forense, v.g.).

Cumprе destacar, nesse contexto, o magistério irrepreensível do saudoso GERALDO ATALIBA (“República e Constituição”, p. 38, item n. 9, 1985, RT – grifei), para quem a noção de responsabilidade traduz um consectário natural do dogma republicano:

‘A simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial’¹¹.

46. O regime republicano nasce em oposição à monarquia, vitalícia, hereditária e patentemente irresponsável. O monarca não é escolhido por suas qualidades ou em decorrência da assunção de

¹¹ HC 80.511-6/MG, Relator o Ministro Celso de Melo, DJ de 14.09.2001.



Procuradoria Geral da República

22

Nº 1481 – PGR – RG

obrigações e responsabilidades perante o povo que o elegeu, mas pelo afortunado acaso de ser o seguinte na linha sucessória, fato que o isenta das explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política, praticou determinado ato ou causou certo dano.

47. A República, ao reverso, consagra, segundo um ideário democrático, representantes eleitos para exercer por determinado período de tempo uma função pública. O administrador é tão-somente mandatário e não o titular do acervo de bens e valores administrados e, por esta razão, responde permanentemente ao povo que o elegeu.

48. **Aurelino Leal**, ao comentar a Constituição de 1891, conclamava à compreensão da forma republicana imbuída da garantia do seu efetivo exercício, excluindo, obviamente, a mera reverência a fórmulas legais vazias de conteúdo¹².

49. No mesmo sentido, a lição do Ministro **Ricardo Lewandowski**: “(...) Não basta, pois, que as Constituições e as leis das unidades federadas adotem formalmente as instituições republicanas, **fazendo-se necessário, para impedir a intervenção, que as mesmas sejam efetivamente colocadas em prática**”¹³

¹² Apud LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 108.

¹³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 108.



Procuradoria Geral da República

23

Nº 1481 – PGR – RG

(ênfase acrescida).

50. É dizer: não é suficiente que o Distrito Federal adote, nos moldes da Constituição Federal, um procedimento legislativo para a apuração da responsabilidade do Governador bem como dos integrantes da Câmara Legislativa. É necessário, sobretudo, que se consiga entrever no caso a efetiva aplicação de tais normas e a devida apuração das responsabilidades, sob pena de afronta ao princípio republicano.

51. Aqui, passados meses desde que deflagrada a *Operação Pandora*, nenhuma medida concreta foi adotada pela Câmara Legislativa, no intuito de promover a apuração das responsabilidades. Em vez disso, prodigalizam-se as discussões, tumultos, divergências e ações judiciais – diversas ações já foram ajuizadas, tendo poucas surtido algum efeito –, sem que sequer tenha-se posto um fim na questão relativa à própria formação das comissões que analisarão a possibilidade de recebimento da petição da ação de responsabilidade formulada contra o Governador e o Vice-Governador do Distrito Federal.

52. Este inútil enfrentamento de atos formais provenientes daqui e dali – com inconvincente aparência de que algo está sendo feito – vem propiciando, em prol dos mandatários sob suspeita, uma oportuna estagnação do processo de apuração de responsabilidade que é o apanágio da forma republicana. Ao julgar certo pedido de



Procuradoria Geral da República

24

Nº 1481 – PGR – RG

intervenção federal, o Ministro **Pertence** lembrou que¹⁴:

“(...) Constituições de 1934 e de 1946 representavam, para a representação interventiva, que, no passado, era exclusivamente uma representação por inconstitucionalidade de atos sirva, hoje, à verificação de situações de fato. É claro que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade da verificação, não da constitucionalidade de um ato formal, mas da existência de uma grave situação de fato atentatória à efetividade dos princípios constitucionais, particularmente, aos direitos humanos fundamentais”

53. Sobre esse voto, concluiu a boa doutrina:

*Dessarte, restou assentado, com boas razões, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que não só os atos normativos estaduais, mas também atos administrativos, atos concretos **ou até omissões** poderiam dar ensejo à representação interventiva no contexto da Constituição de 1988¹⁵. (ênfase acrescida).*

54. Impossível, portanto, a esta altura, não divisar ofensa também ao princípio democrático, na forma como explicada pelo professor **Canotilho**:

Da mesma forma que o princípio do Estado de

¹⁴ IF 114, Relator o Ministro Néri da Silveira, DJ de 27-9-1966, RTJ 160(1)/3.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira Mendes et ali. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 36.



Procuradoria Geral da República

25

Nº 1481 – PGR – RG

direito, também o princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais. A Constituição portuguesa de 1976 respondeu normativamente aos problemas de legitimidade-legitimação da ordem jurídico-constitucional em termos substanciais e em termos procedimentais: normativo-substancialmente, porque a constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); normativo-processualmente, porque vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos (Legitimation durch Verfahren). Veremos como a Constituição respondeu aos desafios da legitimidade-legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder.

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados. Como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, económicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade¹⁶.”

55. Tais observações valem perfeitamente para o ordenamento brasileiro: a Constituição de 1988 também “*respondeu normativamente aos problemas de legitimidade-legitimação da ordem jurídico-constitucional*” ao elencar o princípio democrático como princípio sensível; assim como “*condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios*”.

¹⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional – 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993, pg. 414.



Procuradoria Geral da República

26

Nº 1481 – PGR – RG

56. Convém notar, de resto, que todos os princípios listados pelo eminente professor fazem-se proteger pela Constituição brasileira: (soberania popular: artigo 14; garantia dos direitos fundamentais, artigo 60, § 4º, IV; pluralismo político, artigo 1º, V). Assim, do menosprezo cabal à soberania popular, ululante no caso, reponta a inobservância do próprio princípio democrático. Ademais, o direito a um sistema representativo que espelhe os anseios sociais e que cumpra o dever de prestar contas também é um direito fundamental, tendo em vista que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.

57. Além disso, o próprio sistema representativo é um princípio sensível. Novamente, evocam-se as luzes de **Canotilho**:

*“A representação democrática, constitucionalmente conformada, **não se reduz, porém, a uma simples delegação da vontade do povo.** A força (legitimidade e legitimação) do órgão representativo **assenta também no conteúdo dos seus actos, pois só quando os cidadãos (povo), para além das suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes em virtude do conteúdo justo destes actos, é possível afirmar a existência e a realização de uma representação democrática material.** Existe, pois, na representação democrática, um momento referencial substantivo, um momento normativo, que, de forma*



Procuradoria Geral da República

27

Nº 1481 – PGR – RG

tendencial, se pode reconduzir às três idéias seguintes:
(1) Representação como actuação (cuidado) no interesse de outros e, concretamente, dos cidadãos portugueses.
(2) Representação como disposição para responder (responsiveness, na terminologia norte-americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes
(3) Representação como processo dialético entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis do povo e existentes no povo (não em puras ideias de dever se ou em valores apriorísticos¹⁷)”

58. Todos estes parâmetros de representação encontram-se sumariamente abstraídos no caso.

59. O instituto da Intervenção, entre outros objetivos, foi posto pela norma constitucional para assegurar a permanência dos alicerces federativos, diante das diversas situações fáticas que possam fragilizá-los ou pôr em risco sua estrutura.

60. A medida postulada, notoriamente excepcional, busca resgatar a normalidade institucional, a própria credibilidade das instituições e dos administradores públicos bem como resgatar a observância necessária do princípio constitucional republicano, da

¹⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional – 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993, pg. 420.



Procuradoria Geral da República

28

Nº 1481 – PGR – RG

soberania popular – atendida mediante a apuração da responsabilidade dos eleitos – e da democracia.

III

61. Ante todo o exposto, o **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** requer a procedência desta representação para que o Presidente desse Supremo Tribunal Federal, com fundamento no artigo 354 do Regimento Interno da Corte, requirite ao Presidente da República a decretação da intervenção federal necessária ao restabelecimento dos princípios constitucionais afrontados.

Brasília, 11 de fevereiro de 2010

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA