

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR RICARDO LEWANDOWSKI, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Ref. Pet 8680

FABIANO CONTARATO, ALESSANDRO VIEIRA, TABATA AMARAL, FELIPE RIGONI, devidamente qualificados nos autos em epígrafe, vêm à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 39 da Lei n.º 8.038, de 1990, c/c art. 798 do Código de Processo Penal, interpor

AGRAVO REGIMENTAL

Em face de decisão do eminente Ministro Relator que determinou o arquivamento da presente denúncia por crime de responsabilidade em desfavor do Ministro de Estado da Educação, Abraham Weintraub, consoante razões a seguir apresentadas.

I. Síntese da denúncia:

1. Os denunciantes, parlamentares federais, investidos da função fiscalizadora que lhes foi outorgada pela Constituição Federal (art. 49, X), requereram a essa Suprema Corte a abertura de processo de apuração de infrações político-administrativas ensejadoras de crime de responsabilidade descritos no art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal combinado com o disposto nos arts. 9º, 4 e 7, c/c art. 13, 1, da Lei n. 1.079, de 1950.

2. Em síntese, foram apontados os seguintes fatos como ensejadores da condenação do Ministro de Estado à condenação por crime de responsabilidade, e consequente perda do cargo:

- a. Expedição - e ausência de expedição - de ordens e requisições, contrariando-se disposições expressas da Constituição Federal, dentre as quais os princípios do *caput* do art. 37, com especial destaque para os que enunciam os deveres de eficiência, impessoalidade e transparência;
- b. Atos incompatíveis com o decoro, honra e dignidade da função, sobretudo em razão da postura ofensiva e permeada de expressões de baixo calão em redes sociais e audiências realizadas na Câmara dos Deputados.

3. O Ministério Público Federal se manifestou pelo arquivamento da denúncia.

4. Em seguida, sobreveio decisão monocrática do Ministro relator, em que determinou o arquivamento do feito, com os seguintes argumentos:

“[...]”

Saliento, desde logo, que os Ministros de Estado são processados e julgados: (i) por esta Suprema Corte, nos crimes comuns e nos de responsabilidade que cometerem sem conexão com o Presidente da República; e (ii) pelo Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados, nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles praticados com o Presidente da República (concurso de pessoas na prática do crime de responsabilidade).

Com efeito, a referida compreensão hermenêutica tem amparo na simples exegese dos arts. 52, I, e 102, I, c, ambos da CF/88, verbis [...]

Assinalo, a propósito, que há precedentes desta Suprema Corte nesse sentido. Confira-se, v.g., trecho do voto proferido pelo Ministro Maurício Corrêa na Pet. 1.954/DF:

“[...] Diversa, porém, é a hipótese em que a acusação restringe-se à figura do Ministro de Estado, sem que haja conexão de crimes com o Presidente da República, cuja competência para o julgamento é do Supremo Tribunal Federal (CF, artigo 102, I, “c”). O processo dar-se-á perante o Poder Judiciário e não mais no âmbito do Poder Legislativo, evidenciando-se sua natureza judicial. Como se vê, é outro o procedimento, tanto que inaplicável a exigência de verificação do requisito de procedibilidade por parte da Câmara dos Deputados (QCRQO 427, Moreira Alves).”

Convém destacar, outrossim, que não ignoro a existência de razoável divergência, especialmente no campo doutrinário, em torno da natureza jurídica do crime de responsabilidade, a saber: (i) infrações político-administrativas, ou; (ii) infrações revestidas de natureza jurisdicional (criminal).

Rememoro, contudo, que é assente o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de firmar a natureza penal do processo de impeachment dos Ministros de Estado, por crimes (autônomos) de responsabilidade.

[...]

Como se nota, a distinção mostra-se essencial para a definição da legitimação ativa. Isso porque, no caso de crimes de responsabilidade autônomos contra Ministros do Estado, sobressai indene de dúvida tratar-se, sob a ótica dos atributos processuais para o exercício da jurisdição, de ação penal pública, cuja titularidade é do Ministério Público.

Em outras palavras, verifico que não é possível estender aos cidadãos a possibilidade de deflagrar, perante esta Suprema Corte, o processo de impeachment contra Ministros de Estado (por crime autônomo de responsabilidade).

Diante desse panorama, a legitimação popular restringe-se ao oferecimento da denúncia perante o Poder Legislativo, a envolver, necessariamente, crimes conexos praticados pelo Presidente da República. Logo, o sentido e alcance da autorização universal prevista no art. 14 da Lei 1.079/1050, diploma legal que rege o processo dos crimes de responsabilidade, cingem-se a autorizar a deflagração do processo de impeachment no âmbito do Parlamento.

Note-se, ademais, que a redação do aludido dispositivo faz clara menção acerca da possibilidade de denúncia – por qualquer cidadão – perante a Câmara dos Deputados, verbis:

“Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.”

Assinalo, a propósito, que esta Suprema Corte já assentou entendimento sobre a ilegitimidade ativa dos cidadãos para iniciar processo de impeachment, neste Tribunal, contra Ministro de Estado. Confira-se o seguinte precedente

“DENÚNCIA POPULAR. SUJEITO PASSIVO: MINISTRO DE ESTADO. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECEBIMENTO DA PEÇA INICIAL COMO NOTITIA CRIMINIS. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1. O processo de impeachment dos Ministros de Estado, por crimes de responsabilidade autônomos, não-conexos com infrações da mesma natureza do Presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do disposto nos artigos 51, I e 52, I da Carta de 1988 e 14 da Lei 1079/50, dado que é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para a sua instauração. 2. Prevalência, na espécie, da natureza criminal desses processos, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público Federal (CF, artigo 129, I). Ilegitimidade ativa ad causam dos cidadãos em geral, a eles remanescendo a faculdade de noticiar os fatos ao Parquet. 3. Entendimento fixado pelo Tribunal na vigência da Constituição pretérita (MS 20422, Rezek, DJ 29/06/84). Ausência de alteração substancial no texto ora vigente. Manutenção do posicionamento jurisprudencial anteriormente consagrado. 4. Denúncia não admitida. Recebimento da petição como notitia criminis, com posterior remessa ao Ministério Público Federal.” (Pet. 1.954/DF. Relator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa).

Destaco, outrossim, os sólidos fundamentos extraídos das decisões monocráticas proferidas, respectivamente, na Pet. 7.514/DF (Ministro Relator Luiz Fux) e na Pet 8.351/DF (Ministro Relator Edson Fachin). Veja-se:

“[...]

Não obstante, o autor é parte ilegítima para requerer a esta Corte a instauração de investigação em face de detentores de prerrogativa de foro. É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “qualquer pessoa que, na condição exclusiva de cidadão, apresente "notitia criminis", diretamente a este Tribunal é parte manifestamente ilegítima para a formulação de pedido de recebimento de denúncia para a apuração de crimes de ação penal pública incondicionada. Precedentes: INQ nº 149/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Pleno, DJ 27.10.1983; INQ (AgR) nº 1.793/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, maioria, DJ 14.6.2002; PET - AgR - ED nº 1.104/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 23.5.2003; PET nº 1.954/DF,

Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 1º.8.2003; PET (AgR) nº 2.805/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, maioria, DJ 27.2.2004; PET nº 3.248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 23.11.2004; INQ nº 2.285/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 13.3.2006 e PET (AgR) nº 2.998/MG, 2ª Turma, unânime, DJ 6.11.2006” (Pet. 3825-QO, Tribunal Pleno, Rel. para Acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 10/10/2007). [...] Deveras, cabe exclusivamente ao Procurador-Geral da República o pedido de abertura de investigação em face de autoridades titulares de foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, como corolário da titularidade exclusiva da ação penal pública (art. 129, I, da CF/88). [...] Consectariamente, diante da ilegitimidade ativa do requerente para formular pedido de abertura de investigação contra Ministro de Estado, e tendo em vista a manifestação do Parquet Federal requerendo o arquivamento da notitia criminis, determino o arquivamento do feito, nos termos do art. 28, c/c art. 18, ambos do CPP.” (Pet. 7.514/DF, Ministro Relator Luiz Fux – sem os grifos do original).

“[...] Este Supremo Tribunal Federal possui precedentes do Plenário no sentido de que ‘o processo de impeachment dos ministros de Estado, por crimes de responsabilidade autônomos, não conexos com infrações da mesma natureza do presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo STF’, sendo certo que, prevalece nessa hipótese, a natureza criminal do processo, “cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do MPF (CF, art. 129, I)” (Pet 1.954, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 01.08.2003). Por essa razão, ainda de acordo com o entendimento do Colegiado desta Corte, “é do Ministério Público – e não de particulares – a legitimidade ativa para denúncia por crime de responsabilidade” (Pet 1.104, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno DJ 21.02.2003). Essa orientação tem sido acolhida pelos Ministros desta Corte, vejam-se, por exemplo, Pet 7.514, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 29.08.2018; Pet 1.392, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31.03.2003; Pet 1.986, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 13.02.2003. Como se depreende desses precedentes, os requerentes não detêm legitimidade para fazer instaurar o procedimento de apuração de crime de responsabilidade. Por isso, com fundamento na jurisprudência desta Corte e ressalvada a posição pessoal deste Relator, acolho o parecer do Ministério Público e determino, por consequência, o arquivamento da presente petição.” (Pet 8.351/DF, Ministro Relator Edson Fachin - grifei).

Como se nota, os requerentes não detêm legitimidade ad causam para deflagrar o procedimento de apuração de crime de responsabilidade, no campo jurisdicional, em desfavor do Ministro de Estado da Educação. Isso posto, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF, determino o arquivamento da presente petição.”

5. Contudo, o referido entendimento merece reforma, uma vez que a legitimidade dos denunciantes é evidente, conforme será demonstrado a seguir.

II. Da tempestividade

6. A decisão recorrida foi publicada na edição nº 49/20 do Diário de Justiça Eletrônico, em 09 de março do corrente ano.

7. Desse modo, conforme entendimento exarado por esse Supremo Tribunal Federal no âmbito da Questão de Ordem em agravo regimental na Reclamação (RCL) 25638, nos agravos regimentais que contestem decisões monocráticas proferidas em reclamações e recursos de natureza criminal em trâmite perante o STF, se aplica o prazo de cinco dias previsto no artigo 39 da Lei 8.038/1990, e a contagem é feita em dias corridos, conforme o artigo 798 do Código de Processo Penal (CPP).

8. Assim, considerando-se que a decisão recorrida entendeu que a presente denúncia tem natureza criminal, o prazo final para interposição do presente recurso é o dia 16.03.2020. Portanto, tempestivo o presente recurso.

III. Mérito - Das razões para reforma da decisão agravada

a) Da natureza jurídica do crime de responsabilidade

9. Em síntese, o entendimento do Ministro relator é no sentido de firmar a natureza penal do processo de *impeachment* dos Ministros de Estado, por crimes (autônomos de responsabilidade).

10. Tal entendimento, contudo, ao considerar que o presente procedimento ostenta natureza criminal, desconsidera correta conceituação jurídica do crime de responsabilidade, que, apesar do nome, não ostenta natureza jurídica penal. Consoante lição do ilustre Ministro Alexandre de Moraes:

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais¹

11. De igual modo, no âmbito dos debates do projeto que levaram à edição do Decreto-Lei 201, de 1967, Hely Lopes Meirelles buscou diferenciar os “crimes de responsabilidade” descritos no artigo 1º - que estabelece crimes funcionais próprios, de natureza tipicamente criminal –, das infrações político-administrativas descritas no art. 4º. Adotando a terminação genérica, a Constituição Federal de 1988, denominou “crimes de responsabilidade” atos tipicamente político-administrativos.

12. Vale lembrar que as infrações político-administrativas são aquelas ligadas ao exercício da função e à proteção das instituições de Estado, e não implicam em locupletamento ou favorecimento ilícito do agente. Justamente essa a linha adotada pela Constituição em seu art. 58, que apresenta rol de infrações político-administrativas que sujeitam o Presidente da República e seus auxiliares a responsabilização.

13. Elemento que evidencia a natureza não criminal do crime de responsabilidade é a ausência de pena restritiva de liberdade nesses casos. Caracterizada a responsabilidade do agente, está sujeito à sanção de perda do cargo e, possivelmente, à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos. A definição de crime está expressamente enunciada no art. 1º Decreto-Lei nº 3.914, de 1941 (“Lei de introdução do Código Penal”):

Art 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

14. Portanto, não há dúvidas que crimes comuns e crimes de responsabilidade não se confundem, uma vez que a lei não comina pena de reclusão ou detenção para os agentes que cometem crime de responsabilidade. Com efeito, José Frederico Marques leciona:

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Editora Atlas, 2002, p. 458.

Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada².

15. No mesmo sentido a lição de Paulo Lúcio Nogueira:

Os delitos administrativos como atividade administrativa, diferente do ilícito penal, implica em sanção também diversa, que é a perda do cargo, enquanto a sanção penal importa numa punição que atinge o *status libertatis* do cidadão (...) melhor seria que o decreto-lei tivesse denominado os crimes de responsabilidade de crimes funcionais e as infrações político-administrativa de infrações de responsabilidade política³.

16. Damásio de Jesus distingue crimes de responsabilidade próprios – que teriam natureza criminal –, dos impróprios – de natureza eminentemente político-administrativa:

A expressão “crime de responsabilidade”, na legislação brasileira, apresenta um sentido ambíguo, uma vez que se refere a crime, no sentido penal (1) e a infração político-administrativa (2), que não é crime (sob o aspecto penal), pois não é sancionada com penas de natureza criminal. Em sentido amplo, a locução abrange tipos criminais propriamente ditos (crimes previstos no Código Penal e em leis extravagantes) e fatos que lesam deveres funcionais, sancionados com pena política (infrações político-administrativas). **Pode-se dizer que há o crime de responsabilidade próprio, que constitui delito, e o impróprio, que corresponde à infração político-administrativa (não é crime “penal”)**⁴.

17. O próprio Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento no mesmo sentido:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM.

² MARQUES, José Frederico. *Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Editora Saraiva, 1961. p. 45.

³ NOGUEIRA, P. L. *Leis Especiais (Aspectos Penais)*. São Paulo, LEUD, 1986. pp. 234 e 252.

⁴ JESUS, D. E. *Reflexão: Impeachment*. Vide: shorturl.at/aeoIV. Acesso em 01.11.2019.

[...]. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, **delito de caráter político-administrativo**⁵.

18. No presente caso, é evidente que as infrações atribuídas ao Ministro de Estado da Educação estão adstritas à sua atuação político-administrativa e não ensejam responsabilidade criminal. Desse modo, não há que se falar em monopólio do Ministério Público para o oferecimento da denúncia, por aplicação do art. 14 da Lei nº 1079, de 1950.

19. Assim, quanto ao cabimento da presente denúncia, os fatos e fundamentos jurídicos narrados a seguir demonstram o cometimento de crime de responsabilidade pelo Ministro de Estado da Educação por incorrer nas condutas enunciadas pelo art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal, combinado com o disposto nos arts. 9º, 4 e 7, c/c art. 13, 1, da Lei n. 1.079, de 1950.

20. Desse modo, a presente denúncia deve ser processada e julgada.

b) Da autonomia dos crimes de responsabilidade

21. Aponta a decisão recorrida que “a legitimação popular restringe-se ao oferecimento da denúncia perante o Poder Legislativo, a envolver, necessariamente, crimes conexos praticados pelo Presidente da República.”

22. Nesse sentido, cabe destacar que os ilícitos destacados na denúncia são autônomos, de autoria exclusiva do Ministro de Estado, de modo que não devem ser analisados pelo Congresso Nacional.

23. Nos casos de crimes autônomos, não conexos com crimes de mesma natureza do Presidente da República, é prescindível a autorização da Câmara dos Deputados para abertura do processo. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

⁵ STF. RCL 2138/DF. Rcl 2138-DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. P/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 13.6.2007.

O processo de *impeachment* dos ministros de Estado, por crimes de responsabilidade autônomos, não conexos com infrações da mesma natureza do presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo STF. Inaplicabilidade do disposto nos arts. 51, I, e 52, I, da Carta de 1988 e 14 da Lei 1.079/1950, dado que **é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para a sua instauração**⁶.

24. Consoante teor do art. 102, I, *c*, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns e **nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado**, ressalvada a hipótese do art. 52, I (crimes conexos cometidos pelo Presidente da República).

25. Quanto à legitimidade ativa do denunciante, o art. 14 da Lei n. 1.079, de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), dispõe que “**é permitido a qualquer cidadão denunciar** o Presidente da República ou **Ministro de Estado, por crime de responsabilidade**, perante à Câmara dos Deputados”.

26. Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, conforme visto acima, a competência para julgamento de crimes de responsabilidade de Ministros de Estado passou a ser também do Supremo Tribunal Federal. Assim, por aplicação analógica do art. 14 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, qualquer cidadão é parte legítima para denunciar o Presidente da República e Ministros de Estado por crime de responsabilidade.

27. Desde logo, ressalte-se que a legitimidade concedida ao cidadão para denunciar crimes de responsabilidade do Presidente da República e de Ministros de Estado não pode ser limitada em razão do foro, sob pena de violação do direito de ação e do princípio da inafastabilidade de jurisdição, consagrado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

⁶ STF. [Pet 1.656](#), rel. min. Maurício Corrêa, j. 11-9-2002, P, DJ de 1º-8-2003. Grifou-se.

IV. Dos pedidos

28. Por todo o exposto, requer seja conhecido e julgado procedente o presente agravo regimental, com a conseqüente reforma da decisão que determinou o arquivamento da denúncia por crime de responsabilidade apresentada, com o reconhecimento da legitimidade ativa dos denunciantes e ulterior prosseguimento do feito.

29. Requer, ainda, a concessão de prazo para juntada do instrumento de mandato relativo ao denunciante **Felipe Rigoni**, na forma do art. 104 do Código de Processo Civil.

30. Por fim, requer que todas as intimações relativas ao presente feito sejam realizadas exclusivamente em nome do Advogado subscritor, sob pena de nulidade.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 16 de março de 2020.



FABIANO CONTARATO

OAB/ES 31.672

