

INTERVENÇÃO FEDERAL 5.179 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

1. Trata-se de pedido de intervenção federal, formulado pelo Procurador-Geral da República, com fundamento na Lei nº 8.038/1990 e no art. 350, IV, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, por alegada violação aos princípios republicano e democrático, bem como ao sistema representativo, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea "a", da Constituição da República.

2. Segundo narra o requerente, deflagrada a operação *Caixa de Pandora* pela Polícia Federal, acompanhada pelo Ministério Público, com finalidade de investigar crimes - tais como fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas - supostamente cometidos pelo então Governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, e por parlamentares da base aliada do governo, evidenciou-se "indisfarçada



IF 5.179 / DF

corrupção, com a previsível desmoralização das instituições públicas e de seus gestores” (fl. 04).

Em razão dos fatos apurados, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB requereu, na Câmara Legislativa, o *impeachment* do Governador e do Vice-Governador, assim como o impedimento dos deputados distritais investigados para participarem do processo político.

Por causa do afastamento do Presidente da Casa, Leonardo Prudente, a requisição da OAB foi recebida pelo Vice-Presidente, “Cabo Patrício”, que, “*sem a adoção de qualquer medida concreta*” (fls. 05), decretou recesso parlamentar.

Após o recesso, o Presidente afastado renunciou ao cargo, para o qual foi eleito o Deputado Wilson Lima, que, segundo a Procuradoria-Geral da República, promoveu medidas judiciais com intuito de reverter decisão proferida nos autos da **Ação Civil Pública nº 1832-3**, ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e que afastou do processo político os deputados distritais investigados.

O autor juntou elementos colhidos no **Inquérito nº 650**, instaurado perante o Superior Tribunal de Justiça, para alegar que o então Governador do DF liderava um grupo de autoridades que se valiam de suas funções para desviar dinheiro público, relevando, até, sua prisão por tentativa de coação de testemunhas.

Apesar de reconhecer o caráter excepcional da intervenção federal, o autor alega que estão esgotadas as tentativas de recomposição da

IF 5.179 / DF

ordem e questiona a legitimidade das decisões da Câmara Legislativa para apurar as responsabilidades.

Afirma que, passados meses da deflagração da *Operação Caixa de Pandora*, não foi adotada nenhuma medida concreta pela Câmara Legislativa - que sequer concluiu a formação das Comissões de Inquérito -, fato que ensejaria o decreto de intervenção federal para restabelecer a normalidade institucional.

3. À fl. 192, o então Presidente desta Corte, Min. **GILMAR MENDES**, solicitou informações ao Governo do Distrito Federal. O Procurador-Geral da República aditou a inicial, para explicitar que o pedido de intervenção também alcançaria o Poder Legislativo do Distrito Federal (fl. 213).

4. O Governo do Distrito Federal prestou informações (fls. 217/269). Preliminarmente, alegou inépcia da inicial, porque fundamentada em notícias da imprensa e em inquérito policial inconcluso.

Ressaltou a necessidade de especificação das medidas que o autor entende necessárias ao restabelecimento dos princípios constitucionais, para viabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa pela entidade federada, com a indicação do "*poder e/ou órgãos a serem submetidos ao processo interventivo, qual o modelo a ser adotado, os atos a serem perpetrados, tampouco o prazo estabelecido para o encerramento de todo o procedimento*" (fl. 230).



IF 5.179 / DF

Alega que a pretensão contida na inicial apresenta conteúdo declaratório, o que inviabiliza a solução da controvérsia, dada a ausência de requerimento de natureza mandamental. Aduz que, se a ofensa ao princípio democrático se resumisse à omissão da Câmara Legislativa para apuração de responsabilidades, ou à participação de parlamentares suspeitos no julgamento dos processos de *impeachment*, bastaria emissão de ordem judicial nesse sentido, tornando-se desnecessária a figura de um interventor.

Sustenta, ainda preliminarmente, a perda de objeto da representação. Afirma que a prisão preventiva e o afastamento do Governador do DF elidiram sua interferência sobre os trabalhos desenvolvidos naquela Casa, e que a decisão judicial limitadora do exercício de mandatos dos Deputados investigados garantiu julgamento imparcial e equidistante dos processos políticos de *impeachment* do Governador e Vice-Governador. Informa a ocorrência de eleição dos integrantes da Comissão Especial destinada a apurar os fatos e que os processos por quebra de decoro parlamentar se encontram em fase avançada na Comissão de Ética e Decoro Parlamentar.

No mérito, argumenta que a intervenção é medida extrema e excepcional, incabível, no caso, pois *“não tomou lugar qualquer sorte de convulsão administrativa ou comprometimento da prestação dos serviços públicos essenciais ao bem-estar da população, tampouco foram afetados quaisquer serviços prestados aos Poderes Federais sediados em Brasília”* (fl. 251).



IF 5.179 / DF

Conclui que *“a intervenção federal não é um instrumento de responsabilização de agentes públicos, seja penal, seja civil ou mesmo administrativa. Também não é uma medida para corrigir uma eventual insatisfação popular. Tampouco tem o condão de fazer as vezes de processo de impeachment. Ela é um instrumento de proteção contra eventual violação ao regime democrático”* (fl. 258).

5. Em atenção à petição de fl. 213, a Presidência desta Corte solicitou informações à Câmara legislativa do Distrito Federal (fl. 405).

6. A OAB manifestou-se às fls. 411-423 pela total improcedência do pedido. Entende que, *“estando dissociados os fatos do enquadramento normativo perfilhado no permissivo constitucional, ou restando sua aplicação à hipótese desalinhada com a finalidade precípua do instituto, a medida de intervenção, antes de atender à preservação da unidade da Federação, servirá como elemento catalisador de desequilíbrio e violação do próprio pacto federativo”* (fl. 415).

7. A Câmara Legislativa do Distrito Federal apresentou informações às fls. 434-470. Alega, preliminarmente, a inépcia da petição inicial. No mérito, menciona que foram adotadas medidas, pela Câmara Legislativa, para apurar as responsabilidades das autoridades investigadas no **Inquérito nº 650** do STJ.



IF 5.179 / DF

Sustenta que a 7ª Vara de Fazenda do Distrito Federal deferiu antecipação dos efeitos da tutela pretendida na Ação Civil Pública promovida pelo MPDFT (**Ação Civil Pública nº 1832-3**), para reconhecer o impedimento de determinados Deputados Distritais no julgamento do processo de *impeachment*. Relata que o Presidente da Câmara Legislativa cumpriu a decisão e convocou os respectivos suplentes, em respeito à ordem republicana e ao princípio democrático.

Aduz que a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ emitiu parecer de aprovação do pedido de *impeachment* contra o então governador em exercício do Distrito Federal, Paulo Octávio, que perdeu o objeto em razão de sua renúncia ao cargo. Quanto ao pedido de *impeachment* do Governador, José Roberto Arruda, informa a adoção do rito previsto na Lei nº 1.079/50.

Afirma que a Câmara Legislativa vem investigando os fatos mencionados no **Inquérito nº 650** do STJ e instaurando processos por quebra de decoro parlamentar contra alguns deputados envolvidos.

Alega que eventual intervenção da União no Distrito Federal violará o princípio da Separação de Poderes, uma vez que cabe privativamente à Câmara Legislativa autorizar processo contra o Governador do Distrito Federal, e, por desdobramento, toca aos deputados exercerem seus direitos políticos, como representantes populares soberanamente eleitos, pois o crime de responsabilidade possui natureza eminentemente política.

Com fundamento nos arts. 80 e 81 da Constituição de 1988, esclarece o Legislativo Distrital que, estando impedido o governador e tendo o

IF 5.179 / DF

governador em exercício renunciado ao cargo, assumiu o Governo do Distrito Federal o Deputado Wilson Lima, Presidente da Casa Legislativa, o que demonstra continuidade na Administração Distrital (fl. 468).

Sustenta que o então governador interino determinou a suspensão do pagamento dos contratos firmados entre o GDF e as empresas envolvidas nas investigações e condicionou a retomada dos pagamentos aos resultados de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o que demonstra a tomada de decisões com vistas a sanear a situação.

8. A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer (fls. 908-941) pela procedência do pedido. Entende não prosperarem os argumentos expendidos pelo GDF e pela Câmara Legislativa, pois: **i)** o pedido é fundamentado em fatos públicos e notórios (art. 334, I, do CPC); **ii)** a extensão da medida interventiva é delimitada pelo Presidente da República; e **iii)** pode o Congresso, se entender necessário, estabelecer limites à intervenção (art. 49, IV, CF).

Afasta, ainda, a alegação de perda de objeto, porquanto as medidas adotadas ao processamento do pedido de *impeachment* decorrem de atos judiciais e da pressão política exercida por este pedido de intervenção (fl. 916). Ressalta que “*a força motriz de todos os atos restauradores da normalidade foi externa*” (fl. 919).

Aduz que a decretação da intervenção não viola a autonomia dos Poderes, pois o processo interventivo não busca substituir processo

IF 5.179 / DF

legislativo de *impeachment*, ou de responsabilização dos agentes, mas, sim, “a conformação dos Poderes Públicos à disciplina constitucional determinante da correta, efetiva e legítima apuração” (fl. 929).

9. O Ministro **GILMAR MENDES**, na condição de Presidente da Corte, reconheceu a competência do Presidente do Supremo Tribunal Federal para relatar os processos de intervenção federal (fls. 973/1004), conforme arts. 350, 351 e 352 do RISTF. Determinou, na ocasião, a especificação do pedido quanto à amplitude, ao prazo e às condições nas quais a decretação se processaria, pois a especificação dos termos da intervenção “*não cabe apenas ao Presidente da República, mas a todos os participantes do processo*” (fl. 1003).

10. A Procuradoria-Geral da República, antes de definir os limites do pedido, discorreu sobre o grau de comprometimento da independência e imparcialidade do Poder Legislativo local. Mencionou que as investigações apontam o envolvimento de mais de vinte e seis deputados – entre titulares e suplentes.

No que toca à delimitação do pedido interventivo, propõe, quanto ao critério temporal, que a intervenção se dê até a posse dos novos deputados eleitos, em 1º de janeiro de 2011. Sugere a restrição da pauta, para excluir questões orçamentárias, aumento de gastos públicos, transferência de recursos, assuntos relativos a servidores públicos, prerrogativas e vantagens dos membros do Legislativo, com exceção de matéria tida por urgente e relevante, a critério

IF 5.179 / DF

discrecionário do interventor, que deverá fiscalizar criteriosamente as limitações impostas (fl. 1.055).

Requer a manutenção dos processos de apuração da responsabilidade dos parlamentares envolvidos nas investigações e a fiscalização dos atos do Executivo.

Ressalta, outrossim, que eventuais pedidos de arquivamento deverão ser submetidos à homologação do interventor, que poderá determinar a realização de atos e diligências que entender necessários para formar seu convencimento. Pleiteia a manutenção das prerrogativas parlamentares e o funcionamento regular das comissões.

11. Em razão do aditamento da inicial, solicitei, à fl. 1.065, informações complementares à Câmara Legislativa e ao Poder Executivo distrital.

12. A Câmara Legislativa manifestou-se às fls. 1.074/1.098. Repisou o argumento relacionado às medidas que vem adotando para apurar a responsabilidade das autoridades investigadas no **Inquérito nº 650** do STJ.

Sustenta que eventual impedimento dos deputados envolvidos para julgar o pedido de *impeachment* já não subsiste em razão da procedência da ação por infidelidade partidária do ex-Governador, José Roberto Arruda, e que o levou à perda do mandato. Preliminarmente, pugna pelo arquivamento do processo.



IF 5.179 / DF

Relata que a Câmara Legislativa promoveu a alteração dos arts. 93, 94 e 103 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para conformá-los ao disposto nos arts. 80 e 81 da Constituição. Informa que, com a eleição indireta do Governador e Vice-Governadora, em 17 de abril de 2010, se manteve a continuidade na gestão pública e administrativa do Distrito Federal.

Ressalva que o Tribunal de Contas do Distrito Federal procedeu a auditorias e recomendou a rejeição das contas do ex-Governador, o que expõe a *“absoluta independência da instituição ligada à Câmara Legislativa do Distrito Federal na sua função de fiscalizar os atos do Poder Executivo”* (fl. 1.088).

Aduz que a decretação da intervenção federal viola o Princípio da Separação de Poderes e que tão importante quanto o funcionamento da Casa Parlamentar é o respeito aos mandatos conferidos nas urnas, pela expressão direta da soberania popular (fl. 1.091). Alega já não subsistir motivo para fundamentar a intervenção, que se daria de forma desproporcional, em razão da normalidade institucional dos Poderes ameaçados.

Quanto às limitações de pauta, informa que a legislação eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal já restringem o processo legislativo, em razão do ano eleitoral.

13. O Distrito Federal prestou informações às fls. 1.125/1.153, nas quais sustenta que o pedido inicial se encontra prejudicado frente à drástica modificação da realidade fática observada na política distrital.




IF 5.179 / DF

Afirma que o fio condutor da inicial se fundamenta na inércia da Câmara Legislativa para responsabilizar politicamente o Governador Arruda e seu Vice, Paulo Octávio, e que, com a perda do mandato daquele e a renúncia deste, bem assim com a eleição indireta do novo Governador e Vice-Governadora, se esvaziou o objeto da ação. Pleiteia, desse modo, o arquivamento liminar do pedido interventivo.

Aduz, ainda, que os fatos denunciados pela *Operação Caixa de Pandora* têm sido objeto de criteriosas auditorias de controle interno e externo da administração distrital. Procura demonstrar, assim, a desnecessidade de se proceder à intervenção, notadamente porque se aproximam novas eleições gerais, que apontarão os novos dirigentes do Distrito Federal.

Conclui que, mediante *“uma atuação séria e incisiva dos diversos Poderes e instituições, os agentes supostamente envolvidos passaram a ser processados e, seja por decisão judicial ou por pressões políticas, deixaram os seus cargos. Os que permanecem estão tendo suas responsabilidades apuradas, tudo em conformidade com o devido processo legal e com os direitos e garantias fundamentais”* (fl. 1146), o que esvaziaria o objeto da ação.

Requer, ao final, caso não seja reconhecida a perda de objeto da ação, a realização de audiência pública para conferir à sociedade distrital direito de participação no processo. Pugna pelo reconhecimento da perda de objeto ou pela negativa de seguimento da ação por ausência de pressupostos processuais. No mérito, pleiteia a improcedência do pedido. 

IF 5.179 / DF

14. À fl. 1.165, abri vistas ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.038/1990 e art. 352 do RISTF.

A Procuradoria-Geral da República combateu o argumento relativo à perda de objeto da ação. Ressalta que o pedido pretende evitar novos desvios ou favorecimentos na aplicação de recursos públicos, não sendo restrito apenas à prática dos crimes denunciados no **Inquérito nº 650** do STJ, mas também e, principalmente, na própria conjuntura política delineada, violadora dos princípios constitucionais sensíveis.

Aduz que o intuito da propositura é *“refrear abusos, instituir criteriosa fiscalização e rigoroso saneamento, afastando em definitivo qualquer nódoa que venha conferir descrédito aos Poderes Legislativo e Executivo distritais”* (fl. 1.169).

Reforça o argumento de enfraquecimento dos Poderes Legislativo e Executivo, do comprometimento da isenção dos julgamentos levados a cabo pela Câmara Legislativa, bem como da força-motriz externa que resultou em ações saneadoras pelo órgão legislativo.

Afirma não ser legítima a eleição indireta do novo governador do Distrito Federal, pois, dos treze votos que garantiram sua vitória, oito foram de deputados envolvidos no *“Escândalo do Mensalão”* (fl. 1.170).

Argumenta que *“entender restaurada a normalidade das instituições não apenas implica desconhecer o quadro fático instaurado na capital do País, como abstrair tudo o quanto impõe a Constituição em relação*

IF 5.179 / DF

aos deveres de legalidade, probidade, moralidade, indisponibilidade do interesse público, além – é claro – dos princípios constitucionais sensíveis aqui defendidos” (fl. 1.171).

Menciona que o fato de a Câmara Legislativa *aguardar* a conclusão do **Inquérito nº 650** do STJ para a adoção das medidas cabíveis, demonstra o que vem afirmando desde a inicial, de que nenhuma medida concreta foi adotada. Apesar de as instâncias punitivas serem independentes, alega que os deputados esperam a atuação do Poder Judiciário para fazer aquilo que não levaram a efeito dentro de suas próprias atribuições.

Ressalta que a Casa Legislativa distrital se encontra sem corregedor desde o ano passado, porquanto *“a Câmara sequer conseguiu exumar entre seus integrantes alguém para cuidar das questões disciplinares da Casa”* (fl. 1.173), o que torna evidente a instabilidade da instituição.

No que toca à suposta necessidade de audiência pública para legitimar a medida, aduz que o processo interventivo é procedimento técnico privativo do Supremo Tribunal Federal e que não possui como pressuposto realização desta consulta, porquanto *“a intervenção é tema constitucional próprio ao Supremo, que prescinde da invocação de um recurso que, aqui – considerando a origem da idéia -, tem todos os contornos de um estratagema diversionista, cujo único propósito é ver o tempo escoar em favor da manutenção deste vergonhoso estado de coisas”* (fl. 1.175).

É o relatório.

