



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Recebido em  
19.02.2010  
S 047052  
[Assinatura]

Inquérito nº 650-DF

Excelentíssimo Senhor Ministro Fernando Gonçalves

O **Ministério Público Federal**, pelo Procurador-Geral da República e pela Subprocuradora-Geral da República signatária, no exercício da atribuição de titular exclusivo da ação penal pública (CF, art. 129-I), vem oferecer

**denúncia**

contra

**José Roberto Arruda**, brasileiro, Governador do Distrito Federal, com residência na SMPW Quadra 5, conjunto 2, lote 2, casa H; na Residência Oficial de Águas Claras, e que está atualmente preso preventivamente na sede da Superintendência da Polícia Federal, em Brasília (DF);

pelos fatos e fundamentos jurídicos que se seguem.

**I – Da Infração Penal**

**José Roberto Arruda**, no dia 28 de outubro de 2009, em Brasília (DF), inseriu em quatro documentos particulares declaração falsa e diversa da que devia ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante para a Justiça, especialmente

[Assinatura]

para as investigações em curso no inquérito n. 650-DF, que tramita no Superior Tribunal de Justiça desde 24 de setembro de 2009.

As declarações falsas e diversas das que deviam ser escritas foram inseridas pelo Governador José Roberto Arruda em cada uma das quatro declarações de recebimento de dinheiro de Durval Barbosa Rodrigues. Consistem em:

- a) No primeiro documento, sem data, José Roberto Arruda declara falsamente que recebeu R\$ 20.000,00 de Durval Barbosa Rodrigues, para pequenas lembranças e nossa campanha de Natal de 2004 (fl. 188 do inquérito 650-DF, apenso 3, autos apartados);
- b) No segundo documento, sem data, José Roberto Arruda declara falsamente que recebeu R\$ 30.000,00 de Durval Barbosa Rodrigues, para pequenas lembranças e nossa campanha de Natal de 2005 (fl. 187 do inquérito 650-DF, apenso 3, autos apartados);
- c) No terceiro documento, sem data, José Roberto Arruda declara falsamente que recebeu R\$ 20.000,00 de Durval Barbosa Rodrigues, para pequenas lembranças e nossa campanha de Natal de 2006 (fl. 186 do inquérito 650-DF, apenso 3, autos apartados);
- d) No quarto documento, sem data, José Roberto Arruda declara falsamente que recebeu R\$ 20.000,00 de Durval Barbosa Rodrigues, para pequenas lembranças e nossa campanha de Natal de 2007 (fl. 185 do inquérito 650-DF, apenso 3, autos apartados).

José Roberto Arruda inseriu estas declarações falsas nos quatro documentos particulares no dia 28 de outubro de 2009, na residência oficial em Águas Claras, no Distrito Federal, e na mesma oportunidade os documentos foram imprimidos e assinados pelo Governador Arruda.<sup>1</sup> Os quatro documentos ideologicamente falsos foram imprimidos na mesma impressora Workcentre 7328 Xerox, equipamento de número de série 623972

---

<sup>1</sup> Conforme Laudo n. 2129/2009-INC/DITEC/DPF, de 18.12.2009.

(ou seja, 57623972), instalada na residência oficial de Águas Claras (DF), que ali foi encontrada em busca e apreensão feita pela Polícia Federal no dia 11 de fevereiro de 2010.<sup>2</sup>

No mesmo dia 28.10.09, os quatro documentos ideologicamente falsos foram assinados por José Roberto Arruda e entregues a Durval Barbosa Rodrigues, que os rubricou. Durval Barbosa Rodrigues afirmou à Polícia Federal no dia 30 de outubro de 2009 que não doou a José Roberto Arruda o dinheiro que Arruda afirmou ter recebido de Durval Barbosa Rodrigues nos quatro documentos. No mesmo dia, Durval Barbosa Rodrigues entregou à Polícia Federal os quatro documentos originais ideologicamente falsificados por José Roberto Arruda, que foram periciados.

As quatro declarações ideologicamente falsas feitas por José Roberto Arruda resultam em quatro infrações penais de mesma espécie, ou seja, o crime de falsidade ideológica tipificado no artigo 299 do Código Penal. José Roberto Arruda praticou estas quatro infrações penais nas mesmas condições de tempo, de lugar e de modo de execução, em continuidade delitiva (artigo 71 do Código Penal).

Em 28 de outubro de 2009, data destas infrações penais, José Roberto Arruda tinha conhecimento da existência de uma gravação em vídeo e áudio em que ele próprio aparecia recebendo dinheiro das mãos de Durval Barbosa Rodrigues. Ademais, como candidato ao Governo do Distrito Federal, José Roberto Arruda deve prestar contas à Justiça Eleitoral sobre os valores que recebeu. Os quatro documentos particulares falsificados visaram alterar a verdade sobre estes fatos juridicamente relevantes. Esta gravação foi entregue em meio eletrônico por Durval Barbosa Rodrigues e intrui esta denúncia, bem como o inquérito n. 650-DF.

Em suma, José Roberto Arruda, Governador do Distrito Federal, inseriu em quatro documentos particulares afirmações ideologicamente falsas e assinou as quatro declarações de recebimento de dinheiro de Durval Barbosa Rodrigues, inserindo nelas declaração cujo conteúdo é ideologicamente falso e diverso do que devia ser escrito, com o fim de alterar a

---

<sup>2</sup> Conforme auto de apreensão Equipe 37, encaminhado à Procuradoria Geral da República por meio do ofício n. 023/10-DINPE/DIP/DPF, de 19.02.2010, e laudo de exame documentoscópico no. 246/2010 – INC/DITEC/DPF.

verdade sobre fato juridicamente relevante, o qual está sendo investigado no inquérito n. 650-DF.

Os quatro documentos de conteúdo falsificado por José Roberto Arruda para alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante foram entregues por José Roberto Arruda a Durval Barbosa Rodrigues, que os entregou à Polícia Federal em 30 de outubro de 2010 e foram periciadas nos autos do inquérito n. 650-DF.

Assim, **José Roberto Arruda** inseriu, quatro vezes, declaração falsa e diversa da que devia ser escrita em documento particular que assinou, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, investigado no inquérito n. 650-DF e praticou, por quatro vezes em continuidade delitiva, o crime de falsidade ideológica tipificado no artigo 299 do Código Penal. Por ser funcionário público, incorreu no aumento de pena previsto no parágrafo único da mesma norma.

As provas da conduta imputada ao acusado constam do inquérito n. 650-DF, e devem ser desentranhadas para serem anexadas a esta denúncia. Serão complementadas por perícias e depoimentos no curso da instrução criminal.

## II

### **Declaração de Inconstitucionalidade do Artigo 60-XXIII da Lei Orgânica do DF, *Incidenter Tantum***

O artigo 60-XXIII da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao condicionar a abertura de ação penal contra o Governador do Distrito Federal à autorização da Câmara Legislativa do DF pelo voto de dois terços de seus membros, é incompatível com a Constituição.

Os fundamentos da inconstitucionalidade desta norma local foram arguidos na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4362, ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Procurador-Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos e pela Vice-Procuradora Geral Deborah Duprat em 17 dezembro de 2010, cujos fundamentos são a seguir transcritos.

## **“DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O ATO NORMATIVO IMPUGNADO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

7. A Constituição Federal não prevê a necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa ou da Câmara Distrital para a instauração de ação penal contra os governadores de Estado ou do Distrito Federal, ou contra quaisquer outras autoridades estaduais ou distritais.

8. Sem embargo, diversas constituições estaduais, assim como a Lei Orgânica do Distrito Federal, instituíram essa condição de procedibilidade, com base em suposta aplicação do princípio da simetria, tendo em vista o fato de que a Constituição Federal previu, expressamente, a competência privativa da Câmara dos Deputados para *“autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o Presidente, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”* (art. 51, I, CF).

9. Contudo, não cabe a aplicação do princípio da simetria na hipótese. A condição de procedibilidade prevista no art. 51, inciso I, da Constituição Federal, é norma de caráter excepcionalíssimo, que não pode ser estendida a autoridades estaduais não contempladas pelo poder constituinte originário, seja pelo intérprete, seja por decisão das constituições estaduais ou da Lei Orgânica do Distrito Federal, sob pena de afronta aos princípios republicano, da separação de poderes, da inafastabilidade da prestação jurisdicional e da proporcionalidade.

10. O requerente não desconhece a jurisprudência do STF, que vem admitindo a validade das normas constitucionais estaduais que estendem dita prerrogativa a agentes políticos estaduais, de forma simétrica ao disposto na Constituição Federal<sup>3</sup>. Contudo, essa orientação não é a mais consentânea com os valores republicanos de que está impregnada a Carta da República, por favorecer a impunidade de determinados agentes públicos, ao ponto de comprometer a própria credibilidade do sistema político nacional. O requerente tem a convicção que essa Corte não hesitará em rever, nessa hipótese, os seus próprios precedentes, como tem feito em outros casos, ao constatar a necessidade de adaptar a sua

<sup>3</sup> Cf. H.C. 80.511-6/MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21/08/2001; HC 86.015-0/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 02/09/2005..

jurisprudência a uma hermenêutica constitucional mais sintonizada com o sentimento social.

## DA OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

11. Nas monarquias absolutas, os reis não respondiam pelos seus atos, pois eram considerados sagrados, já que a sua legitimação decorria de uma suposta “investidura divina”. Já no regime republicano, todos os governantes devem responder política e juridicamente pelos próprios atos.

12. Esta ideia de responsabilização dos governantes pelos seus atos se assenta no axioma fundamental de que eles não gerem bens próprios, mas a “coisa pública” (*res publica*), que a todos pertence. Ademais, o regime republicano é absolutamente refratário à instituição de privilégios, na medida em que se baseia no reconhecimento da igual dignidade de todos os cidadãos. Por isso, é da sua essência a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos governantes, inclusive perante o Poder Judiciário. Este, pela sua imparcialidade e pelo regime de garantias constitucionais de que desfruta, possui melhores condições institucionais do que os órgãos legislativos para aferir a responsabilidade jurídica dos agentes públicos.

13. É por isso que no regime republicano, erigido a partir da perspectiva *ex parte populi* das relações políticas, devem ser vistas com suspeição e interpretadas restritivamente todas as normas que atenuem ou dificultem a responsabilização judicial dos mandatários do povo.

14. O Supremo Tribunal Federal tem endossado esta ideia em alguns importantes julgamentos, como aquele em que refutou a possibilidade de extensão aos governadores de Estado das regras que consagram a irresponsabilidade penal relativa e a imunidade à prisão cautelar do Presidente da República, estabelecidas no art. 85, §§ 3º e 4º, da Lei Maior. É o que se infere de excertos da ementa do acórdão proferido na ADI nº 978-8, relatado pelo Ministro Celso Mello:

“PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES

*- A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da idéia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui conseqüência 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.*

...

*- A imunidade do Chefe de Estado à persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir conseqüência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, RTJ 146/467, rel. Min. Celso de Mello. Análise do direito comparado e da Carta Política brasileira de 1937.*

...

*Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, §§ 3º e 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nestes preceitos da lei Fundamental – por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado – são apenas extensíveis ao Presidente da República.”<sup>4</sup>*

15. Não há diferenças significativas entre tal hipótese e a examinada na presente ação<sup>5</sup>. Em ambos os casos, o que se constata é a extensão indevida a outras autoridades públicas, pela constituição estadual ou por lei orgânica distrital, de prerrogativa excepcional concedida pelo constituinte originário ao Presidente da República, de forma a dificultar a persecução penal e a favorecer a impunidade, o que não se compadece com a essência do princípio republicano.

16. E uma análise empírica do sistema político brasileiro confirma essa afirmação. Com efeito, os cientistas políticos têm caracterizado o nosso sistema como um “presidencialismo de coalizão”<sup>6</sup>. Em tal modelo, embora não se exija formalmente o respaldo da maioria parlamentar para o desempenho das funções executivas, este apoio se torna uma condição imprescindível para a governabilidade, tendo em vista a dimensão dos poderes constitucionalmente

<sup>4</sup> DJ 71/11/1995.

<sup>5</sup> Não se ignora que o STF traçou, inclusive no próprio acórdão acima reproduzido, uma distinção entre ambas as hipóteses, fundada em suposta aplicação do princípio federativo. A incorreção desta distinção será demonstrada em outro item desta petição.

<sup>6</sup> Sobre o tema, o estudo clássico é de Sérgio Abranches. “O Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. In: *Dados* nº 31 (1), 1988, pp. 5-33.

atribuídos ao Legislativo. Por isso, seja no plano federal, seja na esfera das demais unidades da federação, o Poder Executivo sempre se empenha em construir uma ampla base de sustentação parlamentar, através da concessão de espaços no governo aos diferentes grupos políticos e agremiações partidárias representados na arena legislativa.

17. Nesse sistema, é de todo incomum que um Chefe de Executivo, em qualquer dos níveis da federação, não consiga atrair o apoio da maioria parlamentar, até pelas vantagens políticas que tem a ofertar aos que se integrem à sua base de sustentação. E esse apoio torna praticamente intransponível o obstáculo representado pela exigência de autorização de 2/3 dos membros do Legislativo para instauração de ação penal contra o Chefe do Executivo Estadual no curso do seu mandato.

18. Quando é o próprio constituinte originário que institui esta exigência, como ocorreu em relação ao Presidente da República, não há o que discutir – *locuta Roma, causa finita*. Contudo, nada justifica a extensão dessa excepcionalíssima prerrogativa a outros agentes políticos não contemplados no texto magno, como quis fazer a Lei Orgânica do Distrito Federal, através do ato normativo ora impugnado. Trata-se de grave afronta ao princípio republicano, insculpido no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal, e que consubstancia princípio constitucional sensível (art. 34, inciso VII, “a”), de observância compulsória pelos Estados-membros.

## **DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**

19. O princípio da separação de poderes, que configura cláusula pétrea na ordem constitucional brasileira (art. 60, § 4º, III, CF), visa a evitar interferências indevidas dos titulares de cada um deles no exercício das funções típicas dos demais, de forma a coibir o arbítrio de qualquer autoridade.

20. A lógica do princípio da separação de poderes impõe que a função }  
jurisdicional seja outorgada com exclusividade ao Poder Judiciário, que, pela sua  
imparcialidade e isenção, está mais bem posicionado que os demais para dirimir



conflitos de interesse de forma definitiva e aplicar sanções penais. As exceções a essa regra, previstas pelo poder constituinte originário, são de direito estrito e não podem ser ampliadas por normas infraconstitucionais.

21. O condicionamento da instauração de ação penal contra autoridades governamentais a um prévio juízo político de órgão legislativo é uma anomalia no sistema de separação de poderes. Como anotou o Ministro Marco Aurélio Mello, em lúcido artigo jornalístico,

*“Não fosse o fato de o chefe do Executivo local contar com bancada na Assembléia – que, assim, dificilmente concede a licença, manietando o Ministério Público e o Judiciário -, a condição de procedibilidade ora examinada resulta em interferência indevida de um Poder em outro e, o que é pior, com entrelaçamento extravagante”<sup>7</sup>*

22. Quando o próprio constituinte originário institui mecanismo dessa espécie, nada resta a fazer no plano jurídico senão curvar-se à sua decisão. Contudo, o mesmo não vale para os atos normativos infraconstitucionais, como a Lei Orgânica do Distrito Federal, que não podem tornar o exercício da prestação jurisdicional dependente da vontade político-discrecional do Poder Legislativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

## **DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL**

23. A Carta de 88 apostou na jurisdição como espaço privilegiado para a resolução de litígios e tutela de direitos. Daí a consagração do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, segundo o qual *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito”* (art. 5º, XXXV, CF).

<sup>7</sup> Marco Aurélio Mello. “Licença Inconstitucional”. In: *Folha de São Paulo*, 13/12/2009. De idêntico teor, aparentemente, o voto que proferiu na Pet 3838. O andamento processual informado no endereço <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>, registra, a respeito desse feito, a seguinte decisão, de 5/11/2008: “Retificada, por unanimidade, a proclamação da assentada anterior para constar que o Relator, Ministro Marco Aurélio, declarou a inconstitucionalidade do inciso XIII do artigo 29 e da expressão 'admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados', contida na cabeça do artigo 67, ambos da Constituição do Estado de Rondônia.”

24. Tal princípio também se estende à ação penal, já que, onde o constituinte não distinguiu, não é lícito ao intérprete fazê-lo. Até porque a ação penal não traduz mecanismo destinado a concretizar o desejo de punir dos governantes de plantão, que se preste a perseguições motivadas por razões de Estado. Trata-se, isto sim, de instrumento essencial ao Estado Democrático de Direito, que visa a promover o interesse primário da sociedade, ao possibilitar a eventual punição, após o devido processo legal, daqueles que atentarem contra bens jurídicos relevantes protegidos pela legislação penal.

25. Portanto, a ação penal não pode ser vista apenas como um instituto repressivo, em antagonismo necessário com os direitos fundamentais, já que ela também se presta à tutela destes mesmos direitos. Nesse quadro, não é contraditório invocar o direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional para questionar a instituição de condição de procedibilidade da ação penal, consistente em decisão político-discrecional do Poder Legislativo.

26. Daí por que é inconstitucional o art. 60, inciso XXIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao criar desarrazoado condicionamento ao exercício da ação penal, que não pode ser extraído direta ou indiretamente da Constituição Federal.

### **DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

27. O princípio da proporcionalidade é tradicionalmente invocado na sua dimensão negativa, para refrear medidas excessivas do Estado que interfiram no exercício de direitos fundamentais. Contudo, a doutrina e a jurisprudência contemporâneas vêm explorando uma outra faceta desse princípio, ligada à vedação de proteção deficiente a bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

28. Diante do reconhecimento de que o Estado tem não apenas o dever de não violar bens jurídicos de índole constitucional, mas também a obrigação de protegê-los e promovê-los, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente insuficiente.<sup>8</sup> O STF já empregou

<sup>8</sup> Cf. Martín Borowski. *La Estructura de los Derechos Fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido.

essa categoria em algumas decisões, como quando rechaçou a extensão à união estável da aplicação do dispositivo do Código Penal (hoje revogado), que previa a extinção de punibilidade do crime do estupro sempre que o autor se casasse com a vítima. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes:

*“Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental.” (RE 418.376, DJ 23/03/2007)*

29. No caso presente, a exigência de prévia autorização da Câmara Distrital para instauração de ação penal contra o Governador do Distrito Federal e outras autoridades cria gravíssimo embaraço ao dever estatal, assentado no princípio republicano, de buscar a punição daqueles que cometem crimes, por mais elevados que sejam os cargos e funções que ocupem.

30. Ainda que se entenda que tal medida satisfaz os subprincípios da adequação e da necessidade, o que se admite apenas para argumentar, certamente isto não ocorre com o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, que impõe uma ponderação entre as vantagens que o ato proporciona com os ônus que ele impõe, tendo como parâmetro a axiologia constitucional.

31. É que a medida em discussão praticamente equivale a um passaporte para a impunidade dos agentes políticos que ela favorece, pois cria dificuldade quase incontornável para a instauração da ação penal contra o Governador do Distrito Federal e de outras autoridades, no curso dos respectivos mandatos. Essa impunidade não apenas viola gravemente os valores republicanos, como corrói a confiança que os cidadãos devem depositar no seu sistema jurídico, ao difundir a perigosa crença de que a justiça penal nunca chega aos poderosos, sendo os governantes imunes às leis repressivas que valem para o restante da população.

---

Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162/166; Ingo Wolfgang Sarlet. “Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, 2004, p. 60-122; e Lênio Luiz Streck. “Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (*Übermassverbot*) à Proibição de Proteção Deficiente (*Untermassverbot*)”. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, 2004, p. 303/345.

32. Portanto, é tão grave o impacto negativo da norma impugnada sobre interesses sociais relevantíssimos, que não há como vislumbrar qualquer suposto benefício à autonomia federativa, ou a algum outro eventual bem jurídico, que possa sobrepujá-lo. Assim, o ato normativo impugnado ofende o princípio da proporcionalidade, na sua faceta de proibição da proteção deficiente.

### **A LICENÇA PRÉVIA E O PRINCÍPIO FEDERATIVO**

33. A principal justificativa invocada em favor da exigência de licença do Poder Legislativo para instauração de ação penal contra governador é o princípio federativo. Alega-se que, como o recebimento da denúncia pelo STJ implica em suspensão do exercício de suas funções, e integrando aquela Corte a estrutura da União, a exigência de prévia autorização legislativa protegeria a autonomia da entidade federada.

34. O argumento, conquanto engenhoso, não procede.

35. Em primeiro lugar, porque o STJ, mais do que federal, é um órgão nacional, já que integra a estrutura de um poder uno e nacional, que é o Judiciário. Vale recordar as palavras do Ministro Cezar Peluso a propósito das singularidades do sistema federativo no que tange ao funcionamento do Poder Judiciário:

*“O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser uma e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo senão por metáforas e metonímias, ‘Judiciários estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário federal’”<sup>9</sup>*

36. A Federação, por óbvio, não impede que os tribunais de cúpula, todos eles integrantes da estrutura da União, revejam decisões da Justiça Estadual ou invalidem atos praticados por autoridades dos Estados ou do Distrito Federal. Pela mesma razão, ela tampouco compromete a legitimidade da atuação do STJ, no julgamento de delitos praticados por governadores de estado ou do Distrito Federal, independentemente de qualquer decisão política de Assembleia Legislativa ou Câmara Distrital.

<sup>9</sup> ADI 3.367-1/DF, Rel. Min. César Peluso, DJ 22/09/2006.

37. Ademais, fosse esta exigência de licença um corolário do princípio federativo, ela deveria aplicar-se igualmente aos Municípios, que também integram o pacto federal. Porém, é pacífica a jurisprudência, inclusive do STF, no sentido de que a instauração de ação penal contra Prefeito independe de prévia autorização da Câmara dos Vereadores<sup>10</sup>.

38. Portanto, o princípio federativo não impõe nem mesmo faculta que se condicione à prévia autorização do Legislativo local a instauração de ação penal contra governador de Estado ou do Distrito Federal, ou qualquer outra autoridade.

### **A NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA: A EC 35/01**

39. Até a edição da Emenda Constitucional nº 35, a instauração de ação penal contra parlamentares federais e estaduais dependia da prévia concessão de autorização das respectivas casas legislativas.

40. O constituinte derivado aboliu em boa hora essa exigência, modificando a redação do art. 53 do texto magno, por considerar que o sistema até então vigente gerava um quadro de grave impunidade.

41. A interpretação da Constituição não pode ignorar essa significativa mudança, que refletiu a legítima e justificada preocupação com a impunidade, acalentada não só pelo constituinte reformador, como por toda a sociedade. Houve uma visível evolução do nosso sistema constitucional, em plena sintonia com o sentimento social, que não pode ser desprezada no equacionamento de questão em tudo análoga.

### **DA MEDIDA CAUTELAR**

42. Estão presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar. O *fumus boni iuris* se traduz na plausibilidade da argumentação exposta nessa petição, no que concerne à inconstitucionalidade do art. 60, inciso XXIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

<sup>10</sup> Cf. STF, Rec. Ord. em H.C. nº 69.428/134/São Paulo, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 13/06/1997; STJ, HC nº 1.778-9/BA, Rel. Min. José Cândido, DJ 27/09/1993.

43. O *periculum in mora*, por sua vez, decorre de um fato notório. No Inquérito nº 650-DF, em trâmite no Superior Tribunal de Justiça, apurou-se a possível prática de gravíssimos crimes por parte do Governador do Distrito Federal José Roberto Arruda e de outras pessoas, todos eles fartamente documentados, inclusive através de gravações de vídeo. O Ministério Público Federal deve oferecer denúncia criminal contra S. Exa. nos próximos dias, e o ato normativo impugnado condiciona o recebimento dessa denúncia à prévia autorização da Câmara Distrital, pelo voto de 2/3 dos deputados. O elevado quorum exigido, a amplitude da base de sustentação do Governador na Câmara Distrital e circunstâncias específicas do caso tornam bastante improvável a obtenção dessa autorização.

44. O contexto sócio-político do Distrito Federal e de todo o país geram fundada apreensão de que a não-autorização da instauração da ação penal em questão possa causar grave convulsão social e abalar ainda mais a credibilidade das instituições democráticas da referida entidade federativa. Uma futura decisão de procedência dessa ação não teria como reparar tais danos, inclusive pela sua natureza extrapatrimonial.

45. Nesse quadro, o requerente espera a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa, até decisão definitiva desse Tribunal, a aplicação do disposto no art. 60, inciso XXIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

## **DO PEDIDO**

46. Diante do exposto, o requerente pleiteia seja julgada procedente a presente ação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 60, inciso XXIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.”

Acrescente-se que o artigo 60-XXIII da Lei Orgânica do Distrito Federal também é incompatível com o artigo 105-I-a da Constituição, que não estabelece condição de procedibilidade para abertura da ação penal no Superior Tribunal de Justiça. O argumento também foi encaminhado ao Supremo Tribunal Federal pelo Procurador-Geral da República, ao acolher a representação feita pela Subprocuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, que tem os seguintes fundamentos:



1. “ A Constituição de 1988, ao instituir a competência do Superior Tribunal de Justiça, para processar e julgar Governadores de Estado, não estabelece nenhuma condição de procedibilidade, que, por isso, também não pode ser instituída pela referida norma distrital, sob pena de ocorrer um absurdo: a norma distrital completar o conteúdo da norma da Constituição de 1988, limitando sua incidência, aplicação e efeito. Ademais, implica em subordinar a livre atuação do Superior Tribunal de Justiça, no que concerne a sua competência para deliberar pelo recebimento de uma denúncia, ao Poder Legislativo do Distrito Federal.

2. Eis o teor da norma do artigo 105-I-a da Constituição, que torna inconstitucional a norma do artigo 60-XXIII da Lei Orgânica do Distrito Federal:

*Art. 105 – Compete ao Superior Tribunal de Justiça:*

*I – processar e julgar, originariamente:*

*a) nos crimes comuns, os Governadores de Estado e do Distrito Federal,...*

3. A Constituição de 1988, em sua redação original, acolhia a possibilidade de Constituições estaduais instituírem a imunidade criminal de Governador de Estado, submetendo a um crivo político a instauração de ação penal contra o Governador. O principal efeito desta norma estadual era o de condicionar o exercício de um dos Poderes Públicos à anuência de outro, consagrando um privilégio que contrariava a igualdade de todos perante a lei.

4. O Supremo Tribunal Federal afastou o argumento do Procurador-Geral da República de que tal norma de Constituição estadual era incompatível com a Constituição de 1988, por entender que “os Governadores de Estado – que dispõem de prerrogativa de foro ratione muneris perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I a) – estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembléia Legislativa (RE 153.968-BA, rel. Min. Ilmar Galvãoç RE 159.230-PB, rel. Min. Sepúlveda Pertence), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais” (ADIn n. 978-8-PB, rel. Min. Celso de Mello, DJ, 17.11.95).

5. O amadurecimento democrático brasileiro implicou na aprovação da Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001, que aboliu a exigência de licença prévia da respectiva Casa para o Supremo Tribunal Federal processar

criminalmente os membros do Congresso Nacional, contida na redação original do artigo 53- § 1º da Constituição.

6. O Supremo Tribunal Federal acolheu, imediatamente, a nova norma constitucional, superando firme jurisprudência anterior à Emenda Constitucional n. 35/01, para julgar que a abertura de ação penal contra Deputados e Senadores não estava mais condicionada à licença de sua respectiva Casa.

7. Na mesma linha de entendimento, o eg. Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a norma da “Constituição de Alagoas não pode conferir ao agente político estadual prerrogativa que a Constituição do Brasil retirou dos Deputados e Senadores, sob pena de violação ao seu artigo 25” (HC 89.941 – MC/AL – Alagoas, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 08.10.2004).

8. Resta, portanto, examinar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, se, diante da nova ordem constitucional, os Governadores de Estado podem continuar imunes à jurisdição penal caso a Assembléia Legislativa estadual ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal neguem a licença solicitada pelo Poder Judiciário.

9. A questão foi examinada pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, que refutou o argumento de que a necessidade de autorização prévia do Legislativo estadual propiciaria a impunidade dos delitos dos Governadores, ao argumento de que traduziria “simples obstáculo temporário ao curso da ação penal e suspensão do fluxo temporal” e arrematou dizendo que “ com relação aos Governadores de Estado, a orientação do Tribunal não é afetada pela superveniência da EC 35/01, que aboliu a exigência da licença prévia antes exigida para o processo contra membros do Congresso Nacional, alteração que, por força do art. 27, § 1º, da Constituição alcança, nas unidades federadas, os Deputados Estaduais ou Distritais, mas não os Governadores.” (HC 86.015-PB, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, de 02.09.2005).

10. Não se desconhece, porém, que mesmo a impunidade temporária é uma forma de garantir imunidade a quem comete crime. Esta imunidade temporária é garantida por norma de estatura constitucional estadual ou distrital justamente ao Governador, maior mandatário no Estado ou no Distrito Federal, de quem se deve exigir maior cuidado no trato da coisa pública.”



## **Do Afastamento do Governador José Roberto Arruda do Governo do Distrito Federal**

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece, no art. 103-§ 1º, que o Governador ficará suspenso de suas funções caso o Superior Tribunal de Justiça receba denúncia ajuizada contra ele por crime comum. Esta norma tem o claro escopo cautelar de preservar a moralidade administrativa e de garantir a boa gestão da coisa pública, além de assegurar que a ação penal contra o Governador tramite de modo isento e sem interferência política.

Contudo, as condutas imputadas ao Governador José Roberto Arruda nesta denúncia denotam que ele tem interferido na administração da Justiça. Para tanto, serviu-se da condição de Governador para inviabilizar ilicitamente a tramitação isenta da investigação em curso no inquérito n. 650-DF. Não tivesse havido a colaboração de testemunha de sua conduta delituosa, seu intento poderia ter sido alcançado. A interferência ilícita do Governador Arruda ocorreu em momento anterior ao recebimento de denúncia, e visou justamente produzir prova que inviabilizasse o seu recebimento, pois com a falsificação ideológica de quatro documentos privados, pretendia suscitar dúvida sobre os fatos investigados, afastando sua responsabilidade penal.

A Lei Orgânica do Distrito Federal também determina o afastamento do Governador de suas funções após a instauração do processo por crime de responsabilidade na Câmara Legislativa (art. 103-§ 1º).

O Governador Arruda vem inibindo a instauração do devido processo legal de *impeachment* na Câmara Legislativa do Distrito Federal. O inquérito n. 650-DF apura, dentre outros crimes, o de desvio e de apropriação de recursos públicos do Distrito Federal pelo Governador Arruda para, dentre outras finalidades, distribuí-los a Deputados Distritais e, assim, garantir apoio político ao Governador.

Há indícios veementes da materialidade desta conduta e da autoria do Governador Arruda. O inquérito n. 650-DF contém vídeos em que o Secretário de Estado Durval Barbosa aparece arrecadando propina cobrada pelo Governador Arruda de empresários e distribuindo-a a parlamentares, que exercem mandato na atual legislatura, como Leonardo Prudente, Eurides Brito e Júnior Brunelli.

Na interceptação ambiental feita pela Polícia Federal, por ordem judicial, em 21 de outubro de 2009 na Residência Oficial de Águas Claras, o Governador Arruda determina ao Secretário de Estado Durval Barbosa que entregue a propina já arrecadada ao Secretário de Estado Geraldo Maciel, para que ele faça pagamentos a parlamentares da base aliada, cujos nomes e valor estavam previamente definidos. O Governador Arruda determina que o pagamento seja regular e ocorra no início de cada mês.

Documentos apreendidos em cumprimento a ordem judicial de busca e apreensão denotam pagamento regular a Deputados Distritais, em troca de apoio na Câmara Legislativa. Ao lado de siglas que parecem corresponder aos nomes de Deputados Distritais, aparecem números que corresponderiam aos valores pagos.

Não há indícios de que, no curso das investigações do inquérito n. 650-DF, esta prática ilícita tenha cessado. Ao contrário, as recentes condutas de coação a testemunha e de falsificação de documento privado em troca de pagamento de elevada quantia em dinheiro, imputados em outra denúncia ao Governador Arruda, a um Deputado Distrital e a seus auxiliares no Governo são indícios da continuidade da prática delitiva.

Os indícios de continuidade desta conduta ilícita atraem a incidência do poder geral de cautela do juiz criminal, para preservar a coisa pública, a moralidade administrativa e a ética pública. Afinal, apesar dos indícios veementes e notórios da conduta ilícita do Governador Arruda, a Câmara Legislativa relutou em instaurar o processo por crime de responsabilidade, por inegável influência direta do Governador na formação da Comissão encarregada de analisar o pedido. O processo de *impeachment* só foi instaurado depois de o Superior Tribunal de Justiça ter decretado a prisão preventiva do Governador José Roberto Arruda e de tê-lo afastado do exercício de suas funções.

Há indícios de que a influência do Governador Arruda tenha sido exercida sobre os Deputados Distritais por meios ilícitos. Parlamentares investigados nos autos do inquérito n. 650-DF habilitaram-se para julgar o processo de *impeachment* pela prática de conduta ilícita em que seriam co-autores. Após terem sido eleitos para as funções, foram afastados por ordem judicial em ação popular e a requerimento do Ministério Público do Distrito Federal em ação civil pública. Em outras palavras, o Governador vinha impedindo a instauração do processo de *impeachment* na Câmara, colocando aliados (muitos deles } suspeitos de integrar a organização criminosa) em postos-chaves cuja atuação impede o avanço das apurações. No que se refere ao processo por crime comum, o Governador 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. Estas duas condutas foram objeto de denúncia ajuizada no dia 11 de fevereiro de 2010 pela Procuradoria Geral da República, no Superior Tribunal de Justiça.

A moralidade administrativa e a ética pública estão corrompidas pela conduta ilícita atribuída nesta ação penal ao Governador Arruda e pelos indícios de corrupção de parlamentares existentes no inquérito n. 650-DF. A gestão da coisa pública precisa ser preservada, para impedir que recursos públicos sejam desviados e que outras testemunhas sejam corrompidas.

Nestas situações, o direito penal socorre a moralidade administrativa, a ordem pública e a instrução criminal dos processos por crime comum e por crime de responsabilidade. O Poder Judiciário deve exercer o poder geral de cautela para garantir a higidez do devido processo legal, seja na esfera criminal, seja na esfera política (crime de responsabilidade), exercendo seu poder e mantendo o afastamento preventivo do Governador do Distrito Federal das funções públicas que exerce, para também preservar o devido processo legal.

### **Pedidos**

1. Para provar os fatos narrados, o Ministério Público Federal requer o desmembramento de peças dos autos do inquérito 650-DF, cujos documentos, vídeos, perícias e demais peças de informação devem ser juntados a esta denúncia para ciência dos acusados, especialmente:

- a. Termo de Declarações de Durval Barbosa Rodrigues de 30.10.2009 (fls. 179 a 181, do apenso 3, do inquérito n. 650-DF)
- b. Auto de Apreensão n. 06 (fl. 182, do apenso 3, do inquérito n. 650-DF)
- c. Cópia dos quatro documentos ideologicamente falsos (fls. 185 a 188, do apenso 3, do inquérito n. 650-DF);
- d. Quatro documentos ideologicamente falsos, que estão sob a guarda da Polícia Federal à disposição da Justiça.
- e. Memorando n. 013/2010-SEPDOC/DPER/INC/DITEC/DPF, de 19.02.10 e respectivos anexos (Laudo no. 246/2010 – INC/DITEC/DPF, de 18.02.2010)
- f. Memorando n. 056/2010, de 18.02.09 e o Laudo n. 2129/2009-INC/DITEC/DPF, de 18.12.2009.

- g. Ofício n. 0023/10- DINPE/DIP/DPF, de 19.02.2010 e respectivos anexos.
- h. Gravação em meio eletrônico e de gravação da interceptação ambiental feita pela Polícia Federal em 21.10.09, do encontro entre o Governador José Roberto Arruda e os Secretários de Estado Durval Barbosa e Geraldo Maciel (fls. 113 a 171).
- i. Cópia da gravação em meio eletrônico em que Durval Barbosa Rodrigues aparece entregando dinheiro a José Roberto Arruda, entregue pelo primeiro.
- j. Cópia integral dos volumes 1 a 4 e do apenso 3 e das gravações em meio eletrônico ali juntadas.
- k. Cópia, mediante requisição judicial ao Tribunal Regional Eleitoral, de justificativas de receitas e despesas apresentadas por José Roberto Arruda relativas aos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007.

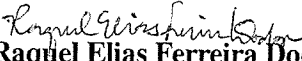
2. O Ministério Público Federal também requer:

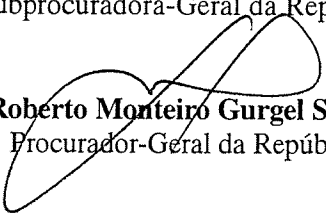
- a. A declaração de inconstitucionalidade do artigo 60-XXIII da Lei Orgânica do Distrito Federal, por incompatibilidade com os artigos 51-I, 86-§§ 3º e 4º, 105-I-a da Constituição, para que esta ação penal possa ser processada contra o primeiro acusado.
- b. A aplicação do rito processual sumário, porque ao crime do artigo 299 do Código Penal, quando se refere a documento particular, é aplicada pena máxima inferior a quatro anos de reclusão (CPP, art. 394-§1º-I c.c. art. 8º da Lei 8038/90);
- c. A intimação do acusado, que é funcionário público, no endereço acima referido, para apresentar defesa preliminar, no prazo de quinze dias, na forma do artigo 514 do Código de Processo Penal.
- d. A produção de prova pericial, a ser devidamente especificada após o recebimento da denúncia, no início da instrução criminal;
- e. A produção de prova testemunhal, mediante oitiva das seguintes testemunhas, sem prejuízo de outras que vierem a ser indicadas no início da instrução criminal:
  - 1. Durval Barbosa Rodrigues
  - 2. Alberto Fraga
  - 3. Carlos Eduardo M. de Medeiros, perito criminal federal
  - 4. Virgílio Mathieson Tavares, perito criminal federal
  - 5. Geraldo de Jesus Braga, Sargento da Polícia Militar
  - 6. Antonio Gomes da Silva, Cabo da Polícia Militar

7. Daniel Daher, Delegado de Polícia Federal
  8. Coronel Ivan, Chefe CM GDF
- f. O recebimento da denúncia e a citação do acusado no endereço acima referido para apresentar defesa prévia, no prazo de dez dias, na forma do artigo 396-A do Código de Processo Penal e da Lei 8038/90;
- g. A condenação de **José Roberto Arruda** porque inseriu declaração falsa e diversa da que devia ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, investigado no inquérito n. 650-DF, e praticou o crime de falsidade ideológica de documento particular (art. 299 do Código Penal), por quatro vezes, em continuidade delitiva (art. 71 do Código Penal). Por ser funcionário público, incorreeu no aumento de pena previsto no parágrafo único da mesma norma.

Espera deferimento.

Brasília, 19 de fevereiro de 2010.

  
**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Subprocuradora-Geral da República

  
**Roberto Monteiro Gurgel Santos**  
Procurador-Geral da República