



Baumfeld: Sobre o julgamento de governador de Estado

Em razão do ineditismo da abertura de processo de *impeachment* do governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, pela Assembleia Legislativa, sentimo-nos motivados a compartilhar nossa posição sobre a não recepção, pela Constituição de 1988, dos §§1º e 3º do artigo 78 da Lei Federal nº



Move-nos, em essência, a circunstância de haver examinado,

na condição de procurador-geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, peculiaridades outras acerca do rito de *impeachment* de prefeito municipal, por ocasião do pedido de responsabilização do prefeito Marcelo Crivella por infração político-administrativa (com efeito, a pedido da Mesa Diretora redigimos o Parecer nº 4/2019 – JLGMB, [publicado nesta ConJur](#)).

Naquela ocasião, assim como ocorre agora, o parlamento se depara com legislação anterior à Constituição de 1988, o que merece especial atenção das comissões instaladas durante o processo de apuração de crime de responsabilidade, de forma a evitar brechas a eventuais questionamentos.

Dito isso, vale reproduzir os já citados §§1º e 3º do artigo 78 da Lei Federal nº 1.079/50, dispositivos que atribuem o julgamento do governador de Estado por crime de responsabilidade a um *tribunal de jurisdição mista*:

"Artigo 78 — O governador será julgado nos crimes de responsabilidade pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§1º — Quando o tribunal de julgamento for de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o presidente, que será o presidente do Tribunal de Justiça.

§2º — Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§3º — Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse



Tribunal será feita – a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio".

Antes, porém, de irmos ao cerne da questão, é preciso rememorar o regramento geral do instituto do *impeachment* e os entendimentos pretorianos que lhes são conformadores.

Perante nossa Constituição da República, duas são as formas legítimas de deposição do chefe do Poder Executivo nas três esferas federativas: por decisão jurisdicional (criminal ou eleitoral) ou por decisão de órgão político, o parlamento. Essa última, que será objeto de nossa análise, denomina-se vulgarmente de *impeachment* e ocorre quando o presidente da República, o governador do Estado ou o prefeito incorrem em *crime de responsabilidade* (em relação ao último, o artigo 4º do Decreto-Lei nº 201/1967, com maior acerto, o denomina de *infração político-administrativa*).

O arquétipo constitucional do *crime de responsabilidade* é previsto no artigo 85 da Carta para o presidente da República, cujo parágrafo único delega à lei federal a tipificação das respectivas *condutas incriminadoras*, bem assim a definição do respectivo processo de apuração e julgamento. O artigo 86, contudo, também define algumas regras desse processo ao conferir à Câmara dos Deputados competência para a admissibilidade da acusação, por dois terços de seus membros, e ao Senado mais duas etapas: novo juízo de admissibilidade da denúncia e julgamento de mérito pela condenação ou absolvição, em sessão presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe cuidar tão somente da condução dos trabalhos (registre-se que todos os deputados e senadores têm direito a voto nas deliberações de suas respectivas casas).

É a Lei Federal nº 1.079/50 — um tanto anacrônica e lacunosa —, em sua primeira parte, que dispõe sobre a tipificação das condutas de *crime de responsabilidade* do presidente da República e o respectivo rito processual. Na sequência, a lei disciplina o instituto em relação a outras altas autoridades (ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal e procurador-geral da República), e, por fim, dispõe sobre o processo e julgamento de *crime de responsabilidade* praticados por governadores e secretários de Estado.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar, no ano de 1992, sobre o processo de *impeachment* do presidente Collor, decidiu pelo recebimento parcial da Lei nº 1.079 pela vigente Constituição, bem assim colmatou lacunas e adequou o rito à nova ordem constitucional (MS nº 21.564/DF, relator ministro Carlos Velloso).

Provocado novamente, 24 anos depois, no caso do *impeachment* da presidente Dilma, por meio da ADPF nº 378/DF (relator p/acórdão ministro Roberto Barroso), o STF reafirmou aquela vetusta jurisprudência, com pequenas adições, e ainda expressamente decidiu que a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal não viola a reserva de lei formal (artigo 85, parágrafo único, da CR). Nos dois casos, igualmente, deixou consignado não caber ao Poder Judiciário emitir juízo de valor acerca da admissibilidade da acusação ou do julgamento de mérito do *impeachment*, tão somente resguardar a juridicidade do respectivo modelo ritual, o que plenamente condiz com a natureza *juspolítica* de tal processo.

Voltemos nossa atenção finalmente aos processos de impedimento de governadores e prefeitos. Já foi dito que a mesma Lei nº 1.079 define os tipos e o processo dos chefes do Executivo estadual, muito embora não seja incomum que constituições estaduais também disciplinem a matéria, com intensidade



variada. Em termos sistemáticos, deve ser dito que o Decreto-Lei nº 201/1967 dá tratamento mais harmonioso ao instituto ao distinguir crimes de responsabilidade próprios — cuja competência para apurar, processar e julgar é do sistema de Justiça criminal e sujeitam o infrator a penas privativas de liberdade — das infrações político administrativas (ou crimes de responsabilidade impróprios) — cuja competência para processar e julgar é exclusiva das respectivas câmaras municipais e sujeitam o prefeito à perda do mandato (destaque-se que todos os vereadores votam nas deliberações do processo de *impeachment*, e que muitos municípios também regulam a matéria em suas leis orgânicas).

Esse emaranhado de regulações sobre a mesma matéria, muitas vezes contraditórias e anacrônicas, causa perplexidade e um recorrente problema de competência legislativa. A quem cabe, afinal, legislar sobre *crimes de responsabilidade* de governadores e infrações político-administrativas de prefeitos? Prevalcem as constituições estaduais e as leis orgânicas ou as normas federais? Ou talvez, por simetria, a própria Constituição da República?

O Supremo Tribunal Federal buscou pacificar a questão por meio da Súmula nº 722, posteriormente convertida na Súmula Vinculante nº 46, que tem o seguinte teor: "*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*". Noutras palavras, normas estaduais e municipais que tratem da matéria de modo igual ou divergente da Lei nº 1.079/50 são formalmente inconstitucionais. Além disso, outros precedentes da corte assentaram a inaplicabilidade do princípio da simetria em relação ao modelo previsto na Constituição da República para o presidente da República (ADI nº 4764/AC, relator do acórdão ministro Roberto Barroso). Muito contrariados, curvamo-nos a tal entendimento sumular em nosso já mencionado Parecer nº 4/2019, o que não nos impede de renovar a crítica.

O pecado original de tal enunciado reside na compreensão de que o *crime de responsabilidade* é instituto de natureza puramente criminal (*dixit*: Pontes de Miranda) ou de natureza mista em virtude de ser processo político com efeitos punitivos (*dixit*: ministro Pedro Lessa) — e daí a causa de atração da competência legislativa da União por força do artigo 22, I, da CR. De fato, reconhecemos já ter sido esse o regime jurídico do instituto conforme os contornos conferidos pela Constituição Imperial de 1889, inspirada no modelo inglês (*apud*. Paulo Salvador Frontini). Não mais, porém, sob a vigência da Constituição Republicana de 1891, inspirada no modelo estadunidense (*dixit*. Ruy Barbosa) e pelas que lhe sucederam até hoje (*dixit*. ministro Paulo Brossard).

Cientificamente, afigura-nos incongruente com a organicidade do direito vigente e com os teleologia do instituto conferir-lhe natureza criminal, na medida em que órgão político apenas está autorizado a proferir decisões políticas e administrativas. Ademais, se fossem criminais, não seriam insindicáveis em seu mérito pelo Poder Judiciário e seus prolores estariam sujeitos a causas de suspeição e impedimento, o que incoorre. Não bastasse, algumas das condutas descritas na Lei nº 1.079 possuem clara feição política e tipicidade aberta, a exemplo do artigo 9º, VII: "*proceder de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo*". Por tudo, resta evidenciada a sua natureza político-administrativa (*dixit*. ministro Celso de Mello).



Dito isso, será possível agora enfrentar o problema do "*tribunal de jurisdição mista*" previsto nos §§1º e 3º do artigo 78 da Lei 1.079/50.

Como já se afirmou acima, o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, chancelou a supremacia da Lei nº 1.079/50 sobre normas estaduais, e sempre o fez sob a perspectiva do vício formal dessas últimas (ADI nº 2220/SP — relatora ministra Cármen Lúcia; ADI nº 2235/AP — relatora ministra Cármen Lúcia; e ADI nº 1628/SC — relator ministro Eros Grau). Todavia, jamais foi diretamente provocado a enfrentar a compatibilidade material do *tribunal de jurisdição mista* com a Constituição da República. Trata-se, pois, de matéria que remanesce incríveis 70 anos sem maiores questionamentos. E é chegada a hora de tratar sobre sua aplicação concreta.

E o que se tem, fora de dúvida, é que tal *tribunal de jurisdição mista* — composto paritariamente com desembargadores e deputados estaduais, presididos pelo desembargador presidente do Tribunal de Justiça, que detém voto desempataador — é manifestamente inconstitucional, pois a soberania popular (artigo 1º, parágrafo único, da CR) não pode ser subtraída por um julgamento essencialmente político, proferido por um órgão composto, mesmo apenas em parte, por agentes não eleitos pelo sufrágio popular e do qual esteja excluída de participar a totalidade do parlamento, à exceção de cinco deputados estaduais eleitos pela Assembleia.

Também a harmonia e a independência entre os poderes (artigo 2º da CR) é violada quando decisão da Assembleia Legislativa é tomada pelo voto de membros de outro poder. Tão grave quanto isso é o corrompimento pela lei do princípio da imparcialidade da magistratura: não há imparcialidade em julgamento político e trazer juízes para a arena política vai de encontro ao espírito da Constituição (artigo 95, parágrafo único, III, da CR).

Ademais, o modelo de apuração e julgamento de crime de responsabilidade traçado pela Constituição Federal prevê o julgamento pelo parlamento, *ex vi* do que dispõe o seu artigo 86. Nessa linha, para se armar o raciocínio, seria impensável um *impeachment* de presidente da República julgado, digamos, por cinco ministros do Supremo Tribunal Federal, cinco congressistas, presididos pelo presidente de nossa Corte Maior, que deteria o voto de desempate. Para além do absurdo do exemplo, tem-se como inaceitável, pelas razões já postas, que os membros do parlamento sejam alijados, em sua esmagadora maioria, do julgamento do chefe do Poder Executivo por cometimento de infração político-administrativa.

Por tais razões, entendemos que a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ou qualquer outro legitimado universal, poderia ingressar no Supremo Tribunal Federal com ação por descumprimento de preceito fundamental com pedido cautelar, para que: I) seja declarado o não recebimento pela Carta de 1988 dos §§1º e 3º do artigo 78 da Lei nº 1.079/50, que instituem o famigerado tribunal de jurisdição mista; ou para que II) seja feita interpretação conforme à Constituição com a finalidade de limitar a atuação do aludido tribunal à condução do julgamento, a exemplo do modelo do *impeachment* presidencial; e III) seja aplicado o mesmo modelo para assegurar o direito a voto de todos os parlamentares da casa legislativa no julgamento, que apenas implicaria condenação do governador do Estado se alcançado o quórum de dois terços.

Date Created

22/06/2020