



JUNTADA

Aos 05 dias do mês de outubro
do ano de 2020, procedo a juntada
decisão exarçada pelo Presidente
de la Tribunal Especial de Julgamento
que faço estemo. Eu, Ante Caroline
Scheffer, o subscrevi.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Representação n. 0001.5/2020

Vistos, em decisão.

A defesa da Vice-Governadora, Daniela Cristina Reinehr, formulou peça de impugnação ao roteiro de julgamento deste pedido de *impeachment*, aprovado em 25.09.2020 pelo Tribunal Especial de Julgamento, e veiculado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa n. 7.713.

Ao questionar especificamente o item 12 do roteiro afirma, em síntese, que o procedimento de *impeachment* tem sido tratado pelo STF como “matéria penal”, e como tal o contraditório deve ordenar-se a partir dessa liturgia. Nessa ordem de ideias, o procedimento excepcional, segundo entende, deverá contemplar o oferecimento de defesa preliminar, observado o art. 5, LV, da Constituição da República e a forma dos arts. 396, 396-A e 514, todos do Código de Processo Penal. A medida, ressalta a acusada, é imprescindível tendo em vista os graves desdobramentos da decisão que eventualmente receba a acusação.

Ao fim reforça sua argumentação invocando o roteiro adotado pelo tribunal especial misto no Rio de Janeiro, aprovado na última semana (processo SEI n. 2020-0667131), que previu uma espécie de defesa prévia (item 11).

Postula a revisão do roteiro (especificamente do item 12), requerendo “*que seja determinada a notificação da Vice-Governadora, acompanhada de cópia integral do processo, para [sic], se assim desejar, responder por escrito no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 514, do Código de Processo Penal*”, período em que os autos deverão permanecer na secretaria do Tribunal Especial de Julgamento, à disposição das partes, para consulta comum.

Por outro lado, a defesa do Governador do Estado, Carlos Moisés da Silva, postula, de modo mais objetivo, o direito à interposição de defesa prévia, com base no art. 514 do CPP, e inspirado, igualmente, no item 11 do roteiro estabelecido pelo Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro.

Vieram-me os autos. Decido.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



A competência extraordinária do tribunal transitório instituído para a solução de pedido de *impeachment* rege-se por uma ordem de procedimentos distinta de qualquer outro organismo judicante, ordenação essa costurada a partir de fontes diversas, onde a aplicação do Código de Processo Penal é incidental.

A Lei 1.079/50, que desde então disciplina o processo de impedimento já faz essa observação. O Código de Processo Penal é apenas coadjuvante, e não regente do procedimento. Assim, a conclusão de que se está diante de procedimento penal, genuinamente penal, parece pouco refinada. Fosse de fato esse o entendimento firmado pelo STF, o pedido de *impeachment* teria feição semelhante à coisa julgada e, mais, inibiria o manejo concorrente de ação penal, sob pena da dupla punição (*non bis in idem*).

Embora o pedido de impedimento seja bastante complexo, é muito conveniente que se atente à natureza das práticas que a Lei n. 1.079/50 tipifica, que antes de regular crimes funcionais praticados por agentes políticos trata de espécie de infrações bem distintas, de natureza político-administrativa, à semelhança daquelas que a Lei n. 8.429/92 impõe aos demais agentes públicos.

A evidência disso não é retórica. Basta lembrar, no passado recente, que o Supremo Tribunal Federal não admitiu recursos de natureza penal em face da decisão que aprovou o pedido de *impeachment* e destituiu o então presidente Fernando Collor¹. E, mais que isso, o acolhimento daquele pedido não impediu a propositura de ações penais simultâneas (uma delas recentemente julgada, a propósito), pelos mesmos fatos que deram causa ao seu impedimento.²

Diante desse quadro, duas premissas me parecem incontornáveis: a) a legislação processual penal tem, como define a Lei n. 1.079/50, aplicação estritamente supletiva; b) quando incidir, não poderá ser determinada pela livre bricolagem de disposições legais, somando-se dispositivos de procedimentos distintos (só porque regulados no mesmo código), naquilo que parece a busca pelo melhor dos mundos, sob o fundamento da plenitude de defesa.

¹ Pet 1.365/DF-QO. Rel. Min. Néri da Silveira. Decisão de 03.12.1997.

² Entre outras, AP 307/DF, rel. Min. Ilmar Galvão. Decisão de 13.12.1994.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Daí me parecer que a incidência do art. 396 e segs. do CPP conflite com a lógica do procedimento estabelecido pela Lei n. 1.079/50. As disposições do Código de Processo Penal disciplinam neste ponto um procedimento sem escalonamentos e sem complexidade procedimental, senão pela possibilidade de rejeição prévia da acusação que, convenha-se, é invariavelmente admitida em qualquer procedimento penal, com ou sem oferecimento de defesa preliminar, quando o juízo faz a admissibilidade sumária da denúncia.

O procedimento que regula o *impeachment* é bem mais robusto e complexo, onde a admissibilidade é exercida em dois movimentos diferentes – o primeiro, a partir de um juízo bastante político, na Assembleia Legislativa, e o segundo, ainda preliminar, no Tribunal Especial. De toda forma, a análise a ser feita agora, pelo Tribunal Especial de Julgamento, não pode inovar (não pode ir além) da autorização dada pela Casa Legislativa. Dito de outro modo, cabe ao tribunal extraordinário revisitar os passos anteriores – inclusive os que compõem a defesa oferecida na fase preambular

Em suma, afora circunstâncias supervenientes à autorização legislativa – que poderão ser confrontadas na medida dos acontecimentos, ou deduzidas em plenário, quando da submissão do parecer ao colegiado do Tribunal – não se poderá ir além dos contornos da acusação inicial, da qual em tempo e modo houve exercício amplo da defesa (inclusive em decorrência de decisão do STF³).

³ Provocado pelo Sr. Governador do Estado, Carlos Moises da Silva, que reclamava a ofensa ao seu direito de defesa na fase de discussão de autorização pela Assembleia legislativa, o Min. Roberto Barroso, em decisão monocrática secundando as manifestações anteriores da Corte, assegurou o exercício do contraditório antes da submissão do parecer ao plenário, nos seguintes termos: *"DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT DE GOVERNADOR. AMPLA DEFESA E PRODUÇÃO DE PROVAS NA FASE DA ADMISSÃO DA DENÚNCIA. (...) 2. A decisão reclamada considerou haver 'possíveis irregularidades' no procedimento de impeachment previsto no Ato da Mesa nº 221, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ao 'deixar de prever a possibilidade de defesa e produção de provas na fase de admissão da denúncia apresentada'. (...) 5. Na ADPF 378-MC, ao se analisar o rito de impeachment de Presidente da República, reconheceu-se que a Constituição alterou o papel institucional da Câmara dos Deputados, atribuindo-lhe a função apenas de admissibilidade do processo de impeachment. Declarou-se, por isso, não recepcionada a previsão de dupla deliberação naquela Casa e a produção de dilação probatória entre elas (arts. 22, caput, 2ª parte, e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, todos da Lei nº 1.079/1950). Não obstante, foi garantido o direito ao exercício de defesa na Câmara, com fundamento no art. 5º, LV, da Constituição. 6. Assim, em juízo de cognição sumária, verifico que a decisão reclamada afrontou o decidido na ADPF 378-MC, tendo em conta que (i) considerou fase de dilação probatória já declarada por*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



No mais, qualquer solução de procedimento não pode ignorar o que já se decidiu a respeito da liturgia do tribunal extraordinário. Daí, deve ser lembrado, o procedimento adotado na condução do pedido de *impeachment* de Fernando Collor foi depurado no julgamento da ADPF 378-MC/DF, que serviu à ordenação do pedido de impedimento de Dilma Rousseff.

É bem verdade que a parametrização é algo mais complexo em relação ao pedido de *impeachment* de autoridades locais. A própria Lei n. 1.079/50 faz as diferenciações considerando a distinção da arquitetura das funções de poder nas duas esferas (federal e estadual). A distinção entre os órgãos legislativos, por exemplo, não permite aqui a simples assimilação do art. 45, *in fine*, como propõe a requerente. Nos processos instaurados no âmbito estadual, a única comissão possível é formada na fase de autorização do Legislativo para submeter o pedido de impedimento ao tribunal especial. Além disso, as diligências ali previstas são aquelas de interesse da comissão, como deixa claro o dispositivo⁴, e não do acusado, que a tempo e modo poderá fazer seus requerimentos.

Em princípio, portanto, a solução da ADPF 378-MC/DF exigiria algum esforço de adequação para conformar o procedimento no âmbito estadual. É o que parece ter sido resolvido em boa medida com o julgamento da ADI 5.895/RR. Ao apreciar o regimento interno da Assembleia legislativa de Roraima, que *sponte sua* regulou o procedimento de *impeachment* naquele Estado, o STF assentou, sem mesmo admitir o pedido no ponto, que

A mera repetição, pela Assembleia Legislativa em seu Regimento Interno, da legislação federal de regência – tanto do regramento da Lei 1.079/1950, como do conteúdo prescrito pelo precedente firmado pela CORTE na ADPF 378-MC – denota uma coerente harmonização das normas sobre o funcionamento interno da Casa Legislativa na apuração dos crimes de responsabilidade do Governador e dos

esta Suprema Corte como não recepcionada pela Constituição; e (ii) determinou a suspensão de processo de impeachment cujo procedimento já garantia o exercício de defesa. 7. Medida cautelar deferida.” (RCL 42.627-MC/SC. Decisão de 14.08.2020 – grifei)

⁴ Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. **Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Secretários de Estado, o que não se confunde com a alegada invasão de competência legislativa da União.

Foi por essa razão que o Tribunal Especial de Julgamento ocupou-se do regimento interno da Assembleia Legislativa de Roraima para definir o roteiro que guiaria o pedido de impeachment. Afinal, ele regula a seu modo todo o procedimento (inclusive em relação à atuação do tribunal misto), e o STF, sem ressalvas, reconheceu a sua constitucionalidade⁵. Naquilo que interessa, a propósito, o regimento dispõe que:

Art. 280-F. Definidos os membros do Legislativo e do judiciário, o Tribunal Especial se reunirá no Plenário da Assembleia Legislativa, sob a Presidência do Presidente do Tribunal de Justiça e escolherá, por sorteio, excluídos o Presidente, assim como o Relator que tiver funcionado perante a Comissão Especial, se também membro do Tribunal, o Relator do processo.

§1º Sorteado o Relator, o qual terá prazo de dez dias para apresentar voto pela instauração ou não do processo, cujo relatório será publicado no Diário Oficial da Assembleia e cópia da publicação distribuída a todos os membros do Tribunal, será remetida cópia do processo ao acusado e notificação do dia do julgamento de instauração, ao qual poderá comparecer pessoalmente ou por advogado.

§2º Quarenta e oito horas após a publicação do relatório, o Tribunal se reunirá e o submeterá a uma só discussão e votação nominal, deliberando sobre a instauração do processo por maioria simples de voto.⁶

§3º Na sessão de julgamento será facultada sustentação oral pelo prazo de quinze minutos, primeiro à acusação e depois à defesa, obedecendo-se a seguinte ordem de votação: haverá alternância entre o voto de desembargador e de Deputado, e vice e versa; precede na votação o desembargador mais antigo;

⁵ Vale lembrar que as ações constitucionais têm natureza dúplici e caráter ambivalente, na medida em que o desprovimento implica o reconhecimento da constitucionalidade da regra questionada em ação direta e, por reflexo, da inconstitucionalidade nas hipóteses de desprovimento de pedido em ação declaratória (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*, Malheiros, 2003, pgs. 306 e segs).

⁶ Em relação à sessão de julgamento optou-se por adotar a fórmula usual no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, para evitar que os acusados fossem eventualmente surpreendidos pelo parecer e a defesa restasse prejudicada pela exiguidade do tempo até o julgamento. Assim, com a apresentação do relatório o parecer será pautado com observação de prazo razoável.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



precede na votação o Deputado com maior número de mandato, e o mais idoso, em caso de empate.

§4º Redigirá o acórdão e relatará o processo o membro cujo voto for o vencedor. (Incluído pela Resolução nº 017, de 2016). (...)

A recorrência da defesa em insistir que essa solução conflite com o art. 5º, LV, da CR denota, ainda, o desalinho com a recente decisão ao pedido feito pelo Estado de Santa Catarina na ADPF 740/SC, onde se pretendia revisitar o julgamento da ADPF 378-MC/DF e sobretudo o da ADI 5.895/RR, aduzindo a persistência de lacunas na Lei n. 1.079/50 em relação ao procedimento a ser adotado no âmbito dos Estados e, principalmente, o conflito entre aqueles julgamentos. Em decisão monocrática, porém, a Min. Rosa Weber, ao negar seguimento à pretensão, destacou:

7. Finalmente, ao apreciar pedido de medida cautelar na ADPF 378/DF (Relator Ministro Edson Fachin, Redator p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJe 08.3.2016), esta Suprema Corte debruçou-se detidamente sobre a recepção, pela Constituição de 1988, dos dispositivos da Lei nº 1.079/1950 pertinentes ao *impeachment* de Presidente da República.

Na ocasião, foi reconhecido que não mais compete à Câmara dos Deputados processar a acusação apresentada contra o Presidente da República, mas apenas autorizar, pelo voto de dois terços dos seus membros, a instauração do processo pelo Senado Federal (art. 51, I, da CF). Por outro lado, entendeu-se não recepcionada a previsão de dupla deliberação naquela Casa de modo que, considerada a dicção empregada pela Lei nº 1.079/1950, somente para decidir sobre a “procedência da acusação” é exigida a maioria qualificada de dois terços da Assembleia Legislativa, suficiente a maioria absoluta para julgar a admissibilidade da denúncia.

Nessa esteira, observada a simetria com o modelo federal, foi afastada, na ADI 5895/RR (Relator Ministro Alexandre de Moraes), a alegada invasão de competência legislativa reservada à União e reconhecida a higidez do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, no que reproduziu, sem inovar e para fins de sistematização, o conteúdo dos dispositivos pertinentes da Lei nº 1.079/1950, dimensionados pelo que decidido por esta Suprema Corte na ADPF 378-MC.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Não configurada, nessas condições, a pretendida controvérsia constitucional sobre a exigência de duas votações com quórum de aprovação de dois terços e sobre a constitucionalidade da expressão “por maioria absoluta”, contida no art. 77, *caput*, da Lei nº 1.079/1950 (itens *a* e *e* do pedido).

8. No tocante à extensão do direito de defesa, este Supremo Tribunal Federal já assentou, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, no julgamento da ADPF 378, que, por exigência do devido processo legal, o acusado, no curso do processo de *impeachment*, tem a prerrogativa de se manifestar, de modo geral, após a acusação, a afastar o interesse processual no provimento jurisdicional veiculado no item *i* do pedido.

De outra parte, decidiu-se também que, desde que oportunizadas suficientes e razoáveis oportunidades de manifestação à defesa, em ampla instrução processual, resulta atendida a garantia fundamental da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), sequer exigível a apresentação de defesa prévia. Assim dimensionado o tópico por esta Suprema Corte, e observada a simetria com o modelo federal, tampouco aqui (item *f* do pedido) se vislumbra o atendimento do requisito concernente à demonstração da existência de controvérsia constitucional.

9. Deflui do precedente firmado no julgamento da ADPF 378, ainda, que somente após deliberação do órgão julgador no sentido de admitir a instauração do processo ficará o acusado afastado das suas funções, pelo prazo de 180 dias. Nessa linha, o Plenário reputou válido, na ADI 5895, o rito de processo e julgamento de Governador por crime de responsabilidade sistematizado, nesses mesmos moldes, no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. (grifei)

Enfim, como já havia aludido o Min. Edson Fachin, divisando *obiter dictum* o direito ao contraditório amplo e à plenitude de defesa, não há garantia à defesa preliminar antes do recebimento da acusação. A regra, ordinária, é de que apenas após a juízo de admissibilidade da acusação é que se dará voz ao acusado – regra, é bom frisar, secundada em duas ocasiões em que se recentemente se tratou especificamente do processamento das autoridades estaduais (ADI 5.895/RR e ADPF 740/SC).

Por fim, a pretensão de que se adote o procedimento aprovado pelo tribunal extraordinário no Rio de Janeiro, ao contrário do que se diz, conflita com as regras previstas no regimento interno da Assembleia Legislativa de Roraima (e,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



reflexamente, com o entendimento do STF); e, salvo melhor juízo, revelam contradição em seus termos.

Em relação à fase atual de processamento, o Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro ordenará o processo com os seguintes contornos:

11. Sorteado o Relator, este determinará a notificação do acusado, acompanhada de cópia integral do processo, para, se assim desejar, responder por escrito no prazo de 15 (quinze) dias (art. 514 do CPP).

12. A Secretaria do Tribunal Especial Misto enviará ao acusado cópia autenticada de todas as peças do processo, intimando-o para apresentar resposta por escrito no prazo acima previsto.

13. Durante o prazo concedido para a resposta (15 dias), os autos permanecerão na Secretaria do Tribunal Especial Misto, onde poderão ser examinados pelo acusado ou por seu defensor.

14. A resposta poderá ser instruída com documentos e justificações.

15. Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias para a resposta, os autos serão remetidos ao Relator, que terá prazo de 10 (dez) dias para apresentar voto pela instauração ou não do processo. O relatório será publicado no Diário Oficial do Estado e no Diário da Justiça Eletrônico, com distribuição da cópia da publicação a todos os membros do Tribunal Especial Misto, além da notificação do acusado, com cópia do relatório, do dia do julgamento de instauração, oportunidade em que poderá comparecer pessoalmente ou ser representado por advogado.

16. Quarenta e oito (48) horas após a publicação do relatório, o Tribunal se reunirá e o submeterá a uma só discussão e votação, nominal e aberta, deliberando sobre a instauração do processo por maioria simples de voto. (grifei)

O contraditório prévio ali estabelecido não está previsto no regimento interno da Assembleia de Roraima. Trata-se de um incremento que, nada obstante incensurável, é liberalidade tributada exclusivamente àquele órgão judicante, que com fundamento no art. 514 do CPP confere prerrogativas que não são a rigor ordinárias – e tampouco exigíveis, ressaltado, segundo recorrentemente apontado pelo STF.

Por outro lado, salvo melhor juízo, essa “defesa prévia” facultada pelo tribunal misto parece inanimada e conflitante inclusive com a dialética do art. 514



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



do CPP. Isso porque o dispositivo pressupõe o oferecimento da denúncia formalmente válida⁷. A defesa ali prevista se assenta, dentro da topografia processual, entre o oferecimento da denúncia (já formalizada) e o juízo de sua admissibilidade.

O que aqueles dispositivos aprovados pelo tribunal misto sugerem é que, *antes da apresentação do parecer – portanto, antes de se formalizar alguma peça acusatória* – o acusado seja notificado para apresentar *defesa*. Desafiando assim a dinâmica acusatória, o roteiro estabelece um contraditório sem acusação estabelecida.

Com isso se conclui que a notificação com cópia dos autos não passa de simples vista daquilo processado antes de qualquer juízo de acusação (do que certamente a defesa tem amplo conhecimento). No mais, faz da defesa possível um exercício de salvo-conduto, na medida em que se antecipa a qualquer acusação, sugerindo em tese o prejulgamento pelo relator (fazendo supor, de antemão, um parecer pelo recebimento da denúncia).

Não vejo, por isso, simetria dessa disciplina com o que dispõe o regimento interno de Roraima, com as decisões do STF e, por fim, nem mesmo com a liturgia do art. 514 e seguintes do Código de Processo Penal.

Isso posto **indefiro** os pedidos.

Intime-se.

Florianópolis, 05 de outubro de 2020.

DESEMBARGADOR RICARDO ROESLER
PRESIDENTE

⁷ “Art. 514. Nos crimes afiançáveis, **estando a denúncia ou queixa em devida forma**, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do acusado, para responder por escrito, dentro do prazo de quinze dias”.