



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



PARECER À REPRESENTAÇÃO N. 0001.5/2020

Relator: Deputado Estadual Kennedy Nunes

Representante: Ralf Guimarães Zimmer Junior

Representado: Carlos Moisés da Silva

Representada: Daniela Cristina Reinehr

1. RELATÓRIO

Ralf Guimarães Zimmer Júnior, com fundamento no artigo 75 da Lei n.º 1.079/1950, formulou denúncia por crime de responsabilidade em face de **CARLOS MOISÉS DA SILVA**, Governador do Estado de Santa Catarina, **DANIELA CRISTINA REINEHR**, Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, e **JORGE EDUARDO TASCA**, Secretário de Estado da Administração.

Narra a denúncia, em síntese, que a Emenda Constitucional n.º 19/1998 vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal.

Aduz que, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a Associação dos Procuradores do Estado conseguiu equiparações pontuais aos seus associados, na época, via mandado de segurança.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Assevera que “em 17 de abril de 2019, quando um membro da PGE quis fazer uso desses vetustos julgados à época em que a Associação dos Procuradores havia ganho ações que pareavam direitos entre PGE e ALESC no que concerne aos seus procuradores, a então Procuradora-Geral do Estado, Dra. Célia e mais dois Procuradores do Estado, assinaram defesa nos autos n. 0029186-64.1997.8.24.0023, pugnando pela ausência de título executivo judicial ante a ocorrência da prescrição da pretensão executória e pelo advento da inexigibilidade do título, inclusive, em decorrência da mudança dos paradigmas constitucionais para tais situações. Não sem antes, discorrerem sobre a mudança de remuneração para subsídio no que se refere à natureza jurídica da remuneração dos Procuradores do Estado”.

Assegura que os Procuradores do Estado conseguiram, nos últimos meses de 2019, efetivar a fraude, uma vez que citaram os julgados que não possuem vigência, em engendramento coordenado; na sequência, postularam em Juízo o desarquivamento dos processos de 1998 e 2004 para pleitearem os pretensos valores atrasados, com base em ilações montadas em procedimento administrativo fraudulento.

O denunciante sustenta que a denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR**, no período de 15 de janeiro de 2020 a 20 de janeiro de 2020, no exercício do cargo de Governadora do Estado de Santa Catarina, ao tomar conhecimento da imputação de crime de responsabilidade, omitiu-se dolosamente a não determinar a suspensão cautelar dos pagamentos da verba de equivalência aos Procuradores do Estado, até sua efetiva apuração por meio de sindicância.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Afirma que o denunciado **CARLOS MOISÉS DA SILVA**, no dia 20 de janeiro de 2020, reassumiu o cargo de Governador do Estado de Santa Catarina e, no dia 27 de janeiro de 2020, incorreu em omissão dolosa grave, pois *“sem se ater à prudência mínima esperada ao Gestor Maior do Cofre dos Catarinenses, omitindo-se no dever que tinha de suspender o pagamento das verbas mensais contestadas vindouras cautelarmente e determinar a instauração de sindicância para apurar os fatos e punir eventuais envolvidos no procedimento fraudulento”*.

O denunciante argumenta que, no dia 27 de janeiro de 2020, a denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR**, no cargo de Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, em manifestação por si subscrita, encampou os prejuízos causados aos cofres públicos com o pagamento da verba de equivalência ao defender a suposta legalidade.

Assevera que, na manhã do dia 10 de fevereiro de 2020, o denunciado **CARLOS MOISÉS DA SILVA** concedeu entrevista “ao vivo no programa Bom dia SC, da rede NSC de Televisão, ocasião em que se manifestou expressamente sobre o MS n. 9016397-12.1998.8.24.0000, da Capital, dizendo que tinha conhecimento da decisão que autorizava o pagamento de atrasados prolatada em aludido feito. Ocorre que a decisão à qual fez menção não veio ao mundo jurídico, foi suspensão de plano pelo próprio Prolator, o Decano do Egrégio TJSC, eminente Des. Pedro Manoel Abreu, no mesmo dia 10.2.2020, antes mesmo que viesse a ser publicada”.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Sustenta que, no dia 11 de fevereiro de 2020, o programa Bom Dia SC dedicou *“um bloco para comentar o assunto, aludindo à decisão do dia anterior que suspendeu os pagamentos pretéritos da eufêmica “verba de equivalência””*.

O denunciante argumenta que o denunciado **CARLOS MOISÉS DA SILVA** não teve *“a mínima prudência com o recurso dos catarinenses, já que o Decano da Corte Estadual suspendeu os pagamentos pretéritos da dita verba contestada, deveria, ao menos suspender, de ofício, os pagamentos futuros, enquanto se discutisse a (i)legalidade da rubrica”*.

Afirma que a denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR**, no período de 10 de fevereiro de 2020 a 14 de fevereiro de 2020, após a prolação da decisão monocrática proferida pelo Desembargador Pedro Manoel Abreu que suspendeu qualquer pagamento das verbas pretéritas da verba de equivalência e mesmo com a divulgação e publicação de citada notícia nos meios de imprensa de âmbito estadual, no exercício do cargo de Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, cometeu crime de responsabilidade em razão de omissão grave, visto que deixou de tomar medidas eficazes com vistas à suspensão do pagamento da verba de equivalência, como emissão de Nota Pública ou mesmo Ofício ao Senhor Governador. Sustenta que o comportamento da denunciada, quando não concorda com alguma medida adotada pelo Governador, é imediatamente tornada pública. E que, além de não se insurgir contra o ato, a Vice-Governadora *“resolveu se alinhar a ilegalidade ao lado de Moises, a defendendo*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



expressamente, encampando-a, logo, devendo ser responsabilizada por tal”.

Segundo o denunciante, a denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR** incidiu em crime de responsabilidade, por grave omissão dolosa, *“contra a guarda legal e emprego de dinheiro público, ao ordenar despesa não autorizada em lei, e sem observância de prescrições legais relativas às mesmas, e, por ter cometido ato de improbidade por proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decurso do cargo afrontando a legalidade e a moralidade administrativa causando por ações e omissões dolosas, efetivos danos ao erário, que tem se reproduzido mês a mês na ordem aproximada de oitocentos mil reais”.*

De acordo a narrativa do denunciante, o denunciado **CARLOS MOISÉS DA SILVA**, no cargo de Governador do Estado de Santa Catarina, cometeu grave omissão dolosa que se amolda ao crime de responsabilidade, visto que *“atentou contra a guarda legal e emprego de dinheiro público, ao ordenar despesa não autorizada em lei, e sem observância de prescrições legais relativas às mesmas, e, ainda, por ter cometido ato de improbidade por proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decurso do cargo afrontando a legalidade e a moralidade administrativa causando por ações e omissões dolosas, efetivos danos ao erário, que tem se reproduzido mês a mês na ordem aproximada de oitocentos mil reais”.*

Sustenta que os denunciados **CARLOS MOISÉS DA SILVA** e **DANIELA CRISTINA REINEHR** incorreram em ação dolosa ao



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



encampar a ilegalidade da verba de equivalência, pois defenderem expressamente sua existência e efeitos, após longo arrazoado firmado de próprio punho.

Ao discorrer, de forma sucessiva e cronológica, acerca da conduta dos denunciados, imputa a cada qual a prática de 'omissões dolosas' e 'ações dolosas', enquadrando os fatos narrados na seguinte vertente:

DENUNCIADA DANIELA CRISTINA REINEHR

Condutas Omissivas Dolosas: a) enquanto **GOVERNADORA DO ESTADO EM EXERCÍCIO** deveria, pela prudência e cautela que se espera do agente político, ter suspenso o pagamento mensal da verba aos Procuradores do Estado, até ulterior sindicância a apurar sua suposta irregularidade/ilegalidade (omissão citada incorrida entre os dias 15 e 20 de janeiro de 2020); e b) enquanto **VICE-GOVERNADORA**, deixou de se insurgir contra o que denomina de '*ilegalidade no seio do governo*', deixando de tomar medidas efetivas (como Notas Públicas e Ofícios ao Governador) para combatê-la, quando da entrevista dada pelo Governador ao o Bom Dia SC, da Rede NSC de Televisão (10/02/2020), mesmo dia em que foi proferida decisão pelo Excelentíssimo Desembargador Pedro Manoel Abreu, nos autos do Mandado de Segurança n. 9016397-12.1998.8.24, ambos fatos que contribuíram para tornar pública a suposta fraude.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Condutas comissivas dolosas: quando, ao prestar informações no processo de impeachment n. 0073, firmando-o de próprio punho em 27/01/2020, defendeu a legalidade do ato, encampando-o.

DENUNCIADO CARLOS MOISÉS DA SILVA

Condutas Omissivas Dolosas: a) quando do retorno ao cargo de Governador do Estado, em 20/01/2020, deveria, pela prudência e cautela que se espera do agente político, ter suspenso o pagamento mensal da verba aos Procuradores do Estado, até ulterior sindicância a apurar sua suposta irregularidade/ilegalidade; b) quando em entrevista ao Bom Dia SC, da Rede NSC de Televisão, manifestou-se expressamente sobre o Mandado de Segurança n. 9016397-12.1998.8.24, *"dizendo que tinha conhecimento da decisão que autorizava o pagamento de atrasados em aludido feito"*. Que, após a decisão do Excelentíssimo Desembargador Pedro Manoel Abreu no Mandado de Segurança citado, suspendendo os pagamentos pretéritos da verba de equivalência, deveria o Governador suspender, de ofício, os pagamentos futuros, enquanto se discutisse a (i)legalidade da rubrica; e c) quando não solicitou a abertura de sindicância para apurar eventuais responsabilidades pessoais pelos atos que levaram ao pagamento da verba de equivalência, cuja ilegalidade foi ratificada pelo órgão de contas, com a decisão Plenária do Tribunal de Contas do Estado em 11/05/2020.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Condutas comissivas dolosas: quando, ao prestar informações no processo de impeachment n. 0073, firmando-o de próprio punho em 27/01/2020, defendeu a legalidade do ato, encampando-o.

Em decorrência dessas condutas, os denunciados **CARLOS MOISÉS DA SILVA, DANIELA CRISTINA REINEHR e JORGE EDUARDO TASCA** teriam incorrido nos crimes de responsabilidade insertos no art. 4º, incisos V e VII, c/c art. 9º, VII, c/c art. 11, 1, c/c art. 74, todos da Lei n.º 1.079/1950:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...] V - A probidade na administração;

[...] VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...] 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

A denúncia veio instruída com cópia da decisão monocrática proferida nos autos n.º 90169397-12.1998.8.24.0000, da Capital (fls. 15-



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



21), Protocolo n.º 3362/2020, que contém despacho do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (fls. 22); ofício GABGOV n.º 36/2020 subscrito pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina (fls. 23); Informação GAB/PGE n.º 01/2020 assinada pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos (fls. 24-32); despacho SCC 553/2020 assinado pelo Procurador-Geral do Estado (fls. 33); Informação da Diretoria de Atos de Pessoal do colendo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n.º 31/2020 (fls. 34-61); e despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina encaminhando a documentação apresentada para a Procuradoria para análise a respeito do cumprimento dos dispositivos regimentais (fls. 62).

O denunciante apresentou requerimento em que juntou novos documentos, dentre os quais: os autos SGD n.º 73/2020 (processo de impeachment n. 0073), que tratam de representação por crimes de responsabilidade, cuja parte integrante é a denúncia subscrita pelo Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior (fls. 66-86); cópia do processo administrativo PGE n.º 00004421/2019 (fls. 87-199); despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa encaminhando os autos n.º 73/2020 (fls. 202); petição de juntada, assinada pelo denunciante, postulando a concessão de medida cautelar para realização de perícia e demais documentos anexos (fls. 204-212); despacho do Procurador-Geral Adjunto orientando o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa para solicitar informações ao Senhor Governador (fls. 213); informações prestadas pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina (fls. 218-274); informações prestadas pela Senhora Vice-Governadora (fls.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



275-330); informações prestadas pelo Senhor Secretário de Estado da Administração (fls. 331-386); aditamento da denúncia formulado pelo denunciante para incluir no pólo passivo a Senhora Procuradora-Geral do Estado (fls. 387-397); aditamento das informações apresentado pela Senhora Vice-Governadora (fls. 398-416); parecer da Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa (fls. 436); decisão do Senhor Presidente da Assembleia pelo não conhecimento da representação do Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior em face do Governador do Estado de Santa Catarina e da Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, nos autos n.º 73/2020 (fls. 482-485); publicação da decisão no Diário da Assembleia n.º 7.587 (fls. 495-492); título de eleitor em nome do Ralf Guimarães Zimmer Júnior (fls. 497); e proposta de voto GAC/WWD n.º 184/2020 do Conselheiro Relator, Senhor Wilson Rogério Wan-Dall (fls. 498-529).

Na sequência, a Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa concluiu pela ilegitimidade do Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior para interpor recurso ao Plenário da Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 218, §3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c artigo 375 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa e, em relação ao pedido sucessivo do Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior, manifestou-se pelo recebimento da denúncia por vislumbrar a justa causa e os indícios de autoria dos crimes de responsabilidade praticados pela Senhora Vice-Governadora, pelo Senhor Governador e pelo Secretário de Estado da Administração (fls. 530-538).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



No dia 27 de julho de 2020, o Senhor Governador apresentou manifestação postulando, em síntese, que no juízo de admissibilidade do processo fossem observados os direitos políticos do denunciante. Para tanto, juntou as decisões proferidas pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina que, na sua visão, atestam a inexistência de ato ilegal praticado pelo Senhor Governador. Requereu, outrossim, a cópia integral do requerimento de impeachment apresentado pelo Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior, incluindo pareceres jurídicos e eventuais deliberações da Presidência da Assembleia Legislativa, bem como a deliberação do Ato da Mesa n.º 221, de 24 de julho de 2020, incluindo acesso à sessão telepresencial realizada em 24/7/2020 (fls. 539-602).

No dia 28 de julho de 2020, o Senhor Governador apresentou novas informações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que certificou a inexistência de imputação de qualquer responsabilidade sobre o tema *“pagamento de verba intitulada ‘verba de equivalência’ aos Poderes do Estado de Santa Catarina juntamente com o objeto da referida petição”* (fls. 603-609).

A Senhora Vice-Governadora apresentou requerimento invocando o reconhecimento da sua ilegitimidade passiva no juízo de admissibilidade, sob o argumento de ausência de amparo constitucional do art. 13 do Ato da Mesa n.º 221, de 24 de julho de 2020, por não conformidade com a Lei n.º 1.079/1950 e a Súmula Vinculante n.º 46 (fls. 610-630).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



O Senhor Ralf Guimarães Zimmer Júnior apresentou contra-argumento ao requerimento formulado pelo Senhor Governador, no qual sustentou o não conhecimento da manifestação em razão da sua intempestividade (fls. 631-639).

Sobreveio a decisão do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, que recebeu a denúncia em face da Senhora Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, do Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, e do Secretário de Estado da Administração (fls. 640-664).

A decisão foi publicada no Diário da Assembleia n.º 7.672, de 30 de julho de 2020 (fls. 665-671).

O Senhor Presidente da Assembleia encaminhou Ofício n.º 68/2020, em resposta ao requerimento apresentado pelo Senhor Governador na data de 27 de julho de 2020, respondendo as indagações lá formuladas (fls. 677-684).

Procedeu-se à Notificação, através dos Ofícios GP n.º 55/2020, GP n.º 56/2020 e GP n.º 57/2020, para o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Senhor Secretário de Estado da Administração, respectivamente, dando-lhes formal ciência e conhecimento acerca do novo pedido de impeachment, instaurado sob o n. 000754, de 11/05/2020, que lhes imputou crime de responsabilidade, bem como da decisão do Presidente da Assembleia Legislativa, que acatou e recebeu mencionada denúncia. Foi encaminhada aos Denunciados a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



integralidade do processo de impeachment n. 00754, tomando-se ciência do Governador, da Vice-Governadora e do Secretário de Estado da Administração para que, querendo, prestassem informações no prazo de 10 sessões ordinárias (fls. 673, 674 e 675).

Na sequência, foi acostada consulta exarada pela Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa, em resposta ao Ofício interno CGP n.º 64/2020, a respeito da impossibilidade de membros da Mesa Diretora integrarem a Comissão Especial (fls. 687-688).

Em seguida, são juntados os Ofícios GP n.º 69/2020, 70/2020 e 71/2020, datados de 17 de agosto de 2020, comunicando, respectivamente, ao Senhor Governador, à Senhora Vice-Governadora e ao Senhor Secretário de Estado da Administração acerca do prosseguimento da tramitação do processo de impeachment, em razão da decisão proferida pelo Ministro Luis Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação n.º 42627, que deferiu a liminar para suspender a decisão do Mandado de Segurança n.º 5024826-64.2020.8.24.000 e ordenou o prosseguimento da tramitação do Processo de Impeachment n.º 00754 junto à Assembleia Legislativa (fls. 690, 691 e 692).

Foi anexada aos autos de impeachment a decisão monocrática proferida pelo Ministro Luis Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação n.º 42627, que deferiu a liminar para suspender a decisão do Mandado de Segurança n.º 5024826-64.2020.8.24.000 e ordenou o prosseguimento da tramitação do



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Processo de Impeachment n.º 00754 junto à Assembleia Legislativa (fls. 693-705).

Juntados os Requerimentos formulados pelos advogados da Vice-Governadora, em que renunciam ao mandato outorgado nos autos do processo de impeachment (fls. 707-708).

Na sequência, foram acostados aos autos os seguintes ofícios:

1. Ofício CGP n.º 71/2020, datado de 20 de agosto de 2020, notificando a Senhora Vice-Governadora para constituir novos Procuradores em razão da renúncia ao mandato outorgado aos advogados Filipe Mello, Ariana Scarduelli e Matheus Mertens (fls. 710);
2. Ofício n.º 007/2020/VMN, subscrito pelo Líder Deputado Estadual Milton Hobus, indicando os Deputados Estaduais Marcos Vieira e Ismael dos Santos para comporem a Comissão Especial que irá apurar a denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Secretário de Estado da Administração (fls. 711);
3. Ofício n.º 045/2020/VMN, subscrito pelo Líder Deputado Estadual Milton Hobus, ratificando a indicação dos Deputados Estaduais Marcos Vieira e Ismael dos Santos para comporem a Comissão Especial que irá apurar a denúncia por crime de



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



responsabilidade contra o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Secretário de Estado da Administração (fls. 711);

4. Ofício assinado pelo Líder do MDB Deputado Estadual Luiz Fernando Vampiro, indicando os Deputados Estaduais Moacir Sopelsa e Luiz Fernando Vampiro para comporem a Comissão Especial (fls. 713);
5. Ofício n.º 53/2020 do Líder do PL, Deputado Estadual Ivan Naatz, indicando seu nome para compor a Comissão Especial que irá apurar a denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Secretário de Estado da Administração (fls.714);
6. Ofício n.º CI 64/2020 do Líder do PT, Deputado Estadual Fabiano Luz, indicando seu nome para compor a Comissão Especial que irá apurar a denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Secretário de Estado da Administração (fls. 715);
7. Ofício n.º 55/2020 do Líder do PL, Deputado Estadual, Ivan Naatz, indicando o Deputado Estadual Mauricio Eskudlark para compor a Comissão Especial que irá apurar a denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Governador, a Senhora Vice-Governadora e o Secretário de Estado da



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Administração; assim, solicitou que fosse desconsiderado o Ofício nº 53/2020 (fls. 716);

8. Ofício n.º 01/2020 subscrito pelo Líder do Bloco Parlamentar PP, PSB e Republicanos, Deputado Estadual Nazareno Martins, indicando os Deputados Estaduais Sérgio Motta e João Amin para comporem a Comissão Especial para emitir parecer sobre a Representação 0001.5/2020 (fls. 717); e
9. Ofício n.º 95/2020 assinado pelo Líder da Bancada do PSL, Deputado Estadual Sargento Lima, indicando o Deputado Estadual Jessé Lopes como membro da Comissão Especial (fls. 718).

Na sequência, foi proferido pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina o Ato da Presidência n.º 018-DL, de 2020, que constituiu a Comissão Especial integrada pelos Senhores Deputados Moacir Sopelsa, Luiz Fernando Vampiro, Marcos Vieira, Ismael dos Santos, Fabiano da Luz, Sérgio Motta, João Amin, Mauricio Eskudlark e Jessé Lopes, com a finalidade emitir parecer à Representação n.º 001/2020 (impeachment) (fls. 719).

Em seguida, foi acostado o Ato da Presidência n.º 018-DL, de 2020, publicado no Diário da Assembleia n.º 7.690 (fls. 720-721).

Em petição, o Governador do Estado de Santa Catarina postulou o acesso à cópia integral dos autos do pedido de impeachment



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



protocolado pelo Deputado Ivan Naatz, à cópia dos documentos referentes à formação e dissolução dos blocos partidários existentes na Assembleia Legislativa, desde o início da legislatura até o dia 17 de agosto de 2020, bem como a informações sobre o prazo remanescente para apresentação de defesa pelo Senhor Governador (fls. 723-724). O requerimento foi reiterado às fls. 723-724 (fls. 725-728).

Ainda foram acostados aos autos os seguintes
ofícios/documentos:

1. Ofício CGP n.º 76/2020 de resposta aos requerimentos protocolados nos dias de 17 de agosto de 2020 e 24 de agosto de 2020, contendo cópia integral do processo de impeachment protocolado pelo Deputado Ivan Naatz, cópia do ofício n.º 034/2020/DL, de 25 de agosto de 2020, exarado pelo Diretor da Diretoria Legislativa da Assembleia Legislativa, acompanhado de cópia dos documentos relacionados à formação e dissolução dos blocos partidários desde o início da atual legislatura. Por fim, foi informado que o prazo para apresentação da defesa terminaria no dia 02/09/2020 (fls. 729-876).
2. Convocação dos Deputados membros da Comissão Especial constituída pelo Ato da Presidência n. 018-DL, de 2020, para reunião de instalação e eleição de seu Presidente, Vice-Presidente e Relator, tendo sido realizada no dia 27 de agosto



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



de 2020, às 11 horas, no Plenário Deputado Osni Régis, e também por videoconferência (fls. 877-885).

3. Lista de presença de instalação da Comissão Especial constituída pelo Ato da Presidência n.º 018-DL, de 2020, para emitir parecer à representação n.º 01/2020, realizada em 27 de agosto de 2020, às 11 horas, no Plenário Deputado Osni Régis, e por videoconferência (fls. 886).
4. Ofício n.º 001/2020, do Presidente da Comissão Especial, que requereu ao Presidente da Assembleia Legislativa, com fundamento no artigo 155, inciso I, combinado com o artigo 156, inciso III, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o acompanhamento dos trabalhos e das reuniões da Comissão pela Senhora Procuradora Karula Genoveva Batista Trentin Lara Correa, pelo Senhor Diretor Legislativo José Alberto Braunsperger e por um servidor designado pela Consultoria Legislativa desta Casa (fls. 887).
5. Convocação do Presidente da Comissão Especial, Deputado João Amin, para reunião da Comissão Especial, realizada no dia 3 de setembro de 2020, às 11h, no Plenário Deputado Osni Régis, e também por videoconferência, para tratar da seguinte pauta: (I) Discussão e votação da Ata da Reunião de Instalação; (II) Expediente: sinopse da correspondência e outros documentos recebidos: - Ofício Interno CGP N.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



7912020 encaminhando, para conhecimento, cópias dos Ofícios Internos nos 76, 77 e 78 dirigidos, respectivamente, à Procuradoria-Geral, ao Diretor Legislativo e ao Chefe da Consultoria Legislativa; e (III) Ordem do dia: a) distribuição das defesas do Governador, da Vice-Governadora e do Secretário de Estado da Administração aos membros desta Comissão; e b) aprovação do roteiro dos trabalhos (fls. 888-897).

6. Ofício n.º 1059/2020 da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina, informando que, para acompanhar os trâmites do referido procedimento, criou, através da Resolução 39/2020, a Comissão Especial para acompanhamento dos procedimentos que resultaram na abertura do Processo de Impeachment n. 000754 em face do Governador, da Vice-Governadora e do Secretário da Administração do Estado de Santa Catarina, nomeando como coordenador dos trabalhos o Conselheiro Estadual Rogério Duarte da Silva. Na sequência, indicou o Conselheiro Estadual Rogério Duarte da Silva para, em nome da OAB/SC, acompanhar todas as fases do referido procedimento no âmbito do Parlamento estadual. Registrou que a Portaria n.º 639/2020 nomeou conselheiros estaduais da OAB/SC para compor referida Comissão (fls. 902-906).
7. Petição do Senhor Governador exigindo a imediata correção da ilegalidade mediante a declaração de nulidade da formação da Comissão Especial noticiada no dia 25 de agosto



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



de 2020, e posterior comunicação aos líderes dos partidos e blocos partidários acerca da escorreita distribuição das vagas, a fim de garantir o devido processo legal (art. 54, inc. LIV, da Constituição Federal) e a observância do princípio da legalidade, promovendo-se nova indicação que assegure a representatividade dos partidos e blocos partidários, nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079/50 e do art. 58, §1º, da Constituição Federal (fls. 908-910).

8. Ofício GP nº 78/2020 que informa que a Comissão Especial foi constituída de acordo com a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares formados em 1º de fevereiro de 2019, conforme previsão do artigo 30 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, e que os blocos e partidos citados pelo Governador do Estado referem-se a formações datadas de 26 de agosto de 2020. Assinala que a aferição da formação dos blocos de acordo com o Regimento Interno atende ao preconizado pelo STF, no julgamento da ADPF 378, para quem *"não se pode fazer uma leitura da Lei nº 1.079/50 dissociada do RI"*, de forma que, *"as questões atinentes à formação da Comissão Especial de impeachment devem ser solucionadas à luz do Regimento Interno, como garantia da própria legalidade"*. Proferida decisão pelo Presidente da Assembleia Legislativa, com amparo na Lei nº 1.079/50 e no artigo 58 da Constituição Federal, indeferindo o pedido, mantendo incólume a Comissão Especial do Processo



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



de Impeachment n.º 754 da maneira em que constituída (fls. 911).

9. Ofício n.º 84/2020/PROC da Procuradora-Geral manifestando pelo indeferimento do pleito formulado pelo Senhor Governador às fls. 908-910, por absoluta falta de amparo legal, e uma vez que em desacordo com o Regimento Interno da Assembleia Legislativa (fls. 912-915).

Quanto às defesas apresentadas.

DEFESA DA VICE-GOVERNADORA

Sustenta a complexidade da matéria jurídica, o que impossibilitaria qualquer acusação contra a Vice-Governadora por ação ou omissão ilegal, pois os Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado, igualmente recebem no *quantum* de 90,25% dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem responsabilização do Presidente da Assembleia.

No mérito, quanto à primeira acusação, argumenta que “*que NÃO HOUVE OMISSÃO por parte da Vice-Governadora em exercício do Governo à época, pois, antes mesmo de tomar conhecimento oficial pela Assembleia Legislativa dos fatos que deram origem ao procedimento de impeachment n. 0073, na época dos fatos, foi determinado ao Senhor Secretário da Administração imediato esclarecimento, havendo na resposta o histórico do ocorrido e as questões legais e jurídicas*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



decorrentes, cuja conclusão daquele Secretário, em fls. 349". Aduz que "não há nexo-causal que venha atrelar a Vice-Governadora ao referido ato administrativo, quer seja por ação ou por omissão, muito menos por "encampar" atos administrativos realizados por outros servidores públicos, pois todas as providências que estavam ao alcance na época dos fatos foram devidamente realizadas, durante o CURTO PERÍODO em que esteve à frente do Governo de Santa Catarina, com a mais absoluta lisura, ética e completa observâncias dos ditames constitucionais e legais.

Advoga que "não são encontrados elementos que possam levar ao impedimento do cargo da Vice-Governadora do Estado, pois todas as providências que estavam ao seu alcance foram devidamente tomadas, observadas as competências legais e constitucionais, não havendo como imputar crime de responsabilidade por omissão dolosa".

Por fim, afirma que "não se vislumbram ações dolosas por parte da Vice-Governadora por ter apresentado esclarecimentos num lapso temporal diferenciado do atual e que resultou no arquivamento do Pedido de Impeachment n. 0073".

Tocante à tipicidade, a Defesa assevera que "os atos administrativos tratados não apresentam em seu bojo nenhuma assinatura da Vice-Governadora. Tendo o acusador tomado por suficiente o fato de que a Vice-Governadora ao assumir o Governo do Estado, em curtíssimo lapso temporal, nada fez, encampando-lhe ainda o ato de forma omissiva, diante as considerações já mencionadas. Isto



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



posto, ausente a tipicidade por crimes de responsabilidade e, por consequência, resta o arquivamento do Processo de Impeachment n.00754, devendo ser respeitados os princípios constitucionais de que ninguém é obrigado a produzir prova contra si, o exercício do direito do contraditório, do direito da ampla defesa e do devido processo legal".

Em relação à boa-fé, a Defesa pondera que *"não há como imputar crime de responsabilidade, salvo se devidamente comprovada a má-fé, eis que não está demonstrado a prática de qualquer ato administrativo exponha algum crime de responsabilidade. Assim, penalizar o agente político com a perda do cargo, eleito por voto popular num regime democrático, só é possível em circunstâncias gravíssimas de conduta torpe, embasada em má-fé em odiosa intenção imoral e ilícita, o que comprovadamente INOCORREU".*

Na sequência, a Defesa apresenta as questões processuais e prejudiciais.

A primeira questão processual e prejudicada formulada pela Defesa é a falta de justa causa. A Defesa da Vice-Governadora expõe que *"não há justa causa para dar prosseguimento ao processo de impeachment, quando o Ministério Público já se manifestou pela inexistência de qualquer participação da Vice-Governadora na equiparação salarial dos Procuradores".*

A segunda questão processual e prejudicial desenvolvida pela Defesa é a separação dos processos. A Defesa da denunciada afirma



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



que “a representação **NÃO IMPUTA** fatos praticados **EM CONJUNTO** entre as autoridades mencionadas, ou em coautoria, ou em participação e que possam justificar um julgamento num mesmo processo de impeachment e, numa única votação em bloco. Em nenhum momento o peticionante aponta uma única conduta compatível com suas acusações: nem mesmo uma data, um fato, uma reunião, uma assinatura, uma ligação telefônica, uma mensagem ou qualquer outro meio que possa evidenciar um conluio entre o Governador, a Vice-Governadora e o Secretário da Administração”.

Defende que “há duas circunstâncias distintas, as quais devem ser analisadas pela Assembleia Legislativa de forma autônoma, separadas e com total imparcialidade, sendo-lhe imputados fatos sem qualquer correlação e completamente distintos, eis que a conduta imputada de conceder de forma administrativa a equiparação salarial é do Governador do Estado, estando a Vice-Governadora totalmente excluída do processo administrativo decisório que culminou com a tal concessão. E, por isso, processos distintos e separados, com a votação no Plenário da Assembleia também nominal e separadas”.

A terceira questão processual e prejudicial é a separação dos processos para resguardar a independência dos Poderes.

A quarta questão processual e prejudicial é o desentranhamento do pedido da representação n.º 0073. A defesa da denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR** contestou a juntada da Representação n.º 73 como documento dos autos e por isso postula seu



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



desentranhamento, sob o fundamento que “o denunciante está sim, de forma indireta, recorrendo sem legitimidade para tanto”.

A quinta questão processual e prejudicial é a inexistência de fatos novos. A denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR**, por meio de sua Defesa, sustentou que “*que não há indicação de fatos novos vinculados às supostas condutas da Vice-Governadora, posteriormente ao arquivamento do pedido de Impeachment n.º 0073, por ato da Presidência n.º 002, de 05 de fevereiro de 2020*”.

A sexta questão processual e prejudicial alega ser “*inepta a representação que apenas atribui mera omissão como conduta criminosa, pois não designa o liame subjetivo entre o Governador e a Vice-Governadora para imputar-lhes as sanções de perda do mandato e a inabilitação para o exercício de função pública, violando, desta forma, o direito de defesa e o da individualização das penas (Art. 5º, XLVI, da Constituição Federal). [...] As condutas descritas e imputadas à Vice-Governadora não evidenciam a contribuição à concessão de equiparação salarial, que juridicamente é de competência legal da própria Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Administração.*”

A sétima questão processual e prejudicial argüida é a ausência de previsão legal para a Vice-Governadora figurar no pólo passivo do processo de impeachment. A denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR** afirma que “*a Lei n.º 1.079/1950 não contempla o Vice-Governador como responsável por crime de responsabilidade, quando assume temporariamente, da mesma forma não contempla o Presidente*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



da Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça quando estes assumem também temporariamente o Governo do Estado, conforme preceitua o Art. 74: “Constituem crime de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por atos por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei””. Alega a ilegitimidade passiva para figurar no processo de impeachment, pois tanto a Constituição Federal quanto a Lei n.º 1.079/1950 não mencionam os crimes de responsabilidade cometidos pelo Vice-Governador.

A última questão processual e prejudicial aventada é a suspensão do processo de impeachment contra a Vice-Governadora, sob a alegação que deveria ser suspenso o processo até o julgamento final do Governador, a fim de salvaguardar a harmonia e independência dos poderes e do princípio republicado.

Ao final, a Defesa da Vice-Governadora pugna pelo não recebimento da representação, face a “*total ausência de preenchimento dos requisitos legais, por não ter havido ato ensejador de crime de responsabilidade praticado*”, reiterando os pedidos anteriores, acima citados (fls. 927-1.010).

DEFESA DO GOVERNADOR DO ESTADO

O Governador do Estado, em sua petição, afirmou que “a denúncia é absolutamente inepta e desconectada do contexto fático-jurídico, provavelmente decorrente da necessidade de o Denunciante se



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



projetar politicamente na sociedade catarinense, para maior êxito em seu projeto político-partidário, diante da recente derrota no pleito eleitoral de 2018 para o cargo de Deputado Federal. Em suma, inexistente qualquer ilegalidade praticada pelo Governador do Estado e pelas demais autoridades arroladas, quiçá prática de crime de responsabilidade”.

Sustentou que “o recebimento do pedido de impeachment sobre os fatos ora postos é medida precipitada, que vai na contramão do ordenamento jurídico brasileiro, trazendo instabilidade política e insegurança jurídica, tudo em prejuízo do povo de Santa Catarina. Em verdade, e todos o sabem, o recebimento do presente processo de impeachment (n. 754/2020) tem como pano de fundo a tentativa de extrair do Poder Executivo as autoridades legitimamente eleitas em 2018 pelo povo catarinense”.

Asseverou que “o estrito cumprimento de decisão judicial transitada em julgado nos autos do Mandado de Segurança n. 2004.036760-3, tal como deliberado pela PGE, era medida que se impunha, sendo vedada qualquer ação em sentido contrário por parte dos denunciados. Como bem concluiu o ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro aposentado Antonio Cezar Peluso: ‘Só governador leviano e irresponsável, senão despreparado, agiria doutro modo!’”.

Argumentou que “por três oportunidades o Ministério Público do Estado de Santa Catarina analisou os fatos em questão e afastou a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



existência de indícios de prática ímproba por parte do Governador do Estado, da Vice-Governadora do Estado e do Secretário de Estado da Administração”.

Expôs que “inexiste qualquer decisão judicial meritória prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina dispondo acerca da ilegalidade das verbas reconhecidas no seio do Processo PGE 4421/2019. A decisão proferida pelo Desembargador Pedro Manoel Abreu, nos autos do Mandado de Segurança n.9016397-12.1998.8.24.000, tão somente revogou as decisões monocráticas anteriormente prolatadas nos referidos autos, a fim de que não se impusesse o pagamento das verbas pretéritas, tal como solicitado pela APROESC. A matéria aguarda nova deliberação do Desembargador, para decisão em relação ao mérito do cumprimento do acórdão transitado em julgado”.

A Defesa do Governador defende a inépcia da petição inicial, dizendo “que não houve qualquer ato do Governador do Estado no sentido de ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas. Inclusive porque não é competência do Governador do Estado ordenar tal pagamento, conforme legislação estadual específica. O ato do Governador se restringiu a autorizar o processamento do pedido, com um “De acordo”. Nada mais. As supostas omissões subseqüentes não permitem qualquer imputação de crime de responsabilidade; não há omissão juridicamente relevante”.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Em face do exposto, *"não havendo o perfeito enlace entre as condutas atribuídas e os crimes de responsabilidade previstos na Lei federal n. L.1079/50 - e não apenas aqueles do art. 9º e 11, como citado pelo denunciante, mas de quaisquer outros -, não há alternativa no presente caso, senão o reconhecimento da inépcia da denúncia, por lhe faltar justa causa. Requer-se, assim, seja deliberado pelo arquivamento do presente processo de impeachment"* (fls. 1.011-1.249).

O Secretário de Estado da Administração apresentou peça defensiva pugnando pela legalidade do pagamento da verba e pela inocorrência de crime de responsabilidade (fls. 1.250-1.506).

Em seguida, foi apresentado pelo Relator Deputado Luiz Fernando Vampiro e o Relator Adjunto Deputado Jessé Lopes o requerimento para aprovação do roteiro dos trabalhos da Comissão Especial REP n.º 001.5/2020.

Na sequência, em 3 de setembro de 2020, a Comissão Especial realizou sua 1ª Reunião para discussão e votação da Ata da Reunião de instalação, expediente da sinopse da correspondência e de outros documentos recebidos e, na ordem do dia, distribuição das defesas da Vice-Governadora, do Governador e do Secretário de Estado da Administração aos membros da Comissão e a aprovação do roteiro dos trabalhos (fls. 1.511-1.514).

A Comissão Especial realizou a 2ª Reunião, no dia 8 de setembro de 2020, onde se discutiu e votou a Ata da 1ª Reunião e, quanto à



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



ordem do dia, deliberou-se sobre os esclarecimentos de eventuais questões de ordem e verificação da necessidade de diligências relacionadas aos fatos que autorizam, ou não, a instauração do processo de impeachment (fls. 1.515-1.605).

Sobreveio a juntada aos autos dos seguintes documentos:

1. Ata da 1ª Reunião da Comissão Especial (fls. 1.606-1.610).
2. Ofício n.º 86/2020/PROC da Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa orientando ao Presidente da Comissão Especial para que seja feita, com a devida urgência, a intimação pessoal da Vice-Governadora, alertando-a para que promova, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, sua regularização processual, mediante a juntada de nova procuração, cujos poderes outorgados contemplem sua defesa nos autos de impeachment n.º 00754 (fls. 1.612-1.613).
3. Ofício n.º 87/2020/PROC da Procuradora-Geral da Assembleia dirigido ao Senhor Presidente da Comissão Especial de Impeachment, opinando pelo indeferimento do pedido efetuado pela Defesa da Vice-Governadora, que requeria a juntada de novos documentos, não qualificados como “fato novo”, como também pela sua intempestividade. Parecer pelo desentranhamento da petição e dos documentos que a acompanhavam (fls. 1.614-1.620). Termo de Desentranhamento juntado às fls. 1.613 dos autos.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



4. Requerimento de juntada de procuração com poderes específicos outorgados pela Vice-Governadora às suas Advogadas para regularização do vício sanável e ratificação de todos os atos processuais praticados (fls. 1.621-1.622).
5. Convocação aos membros da Comissão Especial para Reunião técnica administrativa a ser realizada no dia 9 de setembro de 2020, às 11 horas, na Sala de Reuniões das Comissões, e também por videoconferência (fls. 1.628-1.636).
6. Lista de presença da 3ª Reunião da Comissão Especial para emitir parecer à representação n.º 001/2020, realizada no dia 9 de setembro de 2020, às 11 horas, na sala de reuniões das Comissões e por videoconferência (fls. 1.637).
7. Convocação aos membros da Comissão Especial para Reunião a ser realizada no dia 10 de setembro de 2020, às 11 horas, na Sala de Reuniões das Comissões, e também por videoconferência, cuja pauta é a discussão e votação da Ata da 2ª Reunião, expediente da sinopse da correspondência e outros documentos recebidos, o qual se cita o instrumento de procuração da Senhora Vice-Governadora, conferindo as Procuradoras os poderes outorgados para representá-la no processo da Representação n.º 0001.5/2020 e, por fim, a ordem do dia no requerimento de diligências protocolado pela Senhora Vice-Governadora (fls. 1.639-1.647).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



A Comissão Especial realizou a 4ª Reunião, no dia 10 de setembro de 2020, às 9 horas, onde efetuou a discussão e votação da Ata da 2ª Reunião, a leitura do expediente da sinopse da correspondência e de outros documentos recebidos, dentre os quais se cita o instrumento de procuração da Senhora Vice-Governadora, conferindo as Procuradoras os poderes outorgados para representá-la no processo da Representação n.º 0001.5/2020 e, por fim, a ordem do dia no requerimento de diligências protocolado pela Senhora Vice-Governadora (fls. 1.648-1.649).

Ainda foram juntados aos autos os seguintes documentos:

1. Ata da 2ª Reunião Ordinária da Comissão Especial (fls. 1.650-1.653).
2. Ofício n.º 003/2020, subscrito pelo Presidente da Comissão Especial, cujo assunto é a resposta ao requerimento de diligências formulado pela Vice-Governadora no processo de impeachment n.º 000754 – Representação n.º 0001.5/2020, no último dia 4 de setembro de 2020 (fls. 1.654-1.655).
3. Convocação da Comissão Especial que se realizou no dia 15 de setembro de 2020, para tratar da discussão e votação das Atas 3º e 4º Reuniões e, na ordem do dia, entrega e leitura do parecer final sobre a procedência ou improcedência da denúncia (fls. 1.656-1.664).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



4. Petição do Senhor Secretário de Estado da Administração comunicando sua exoneração do cargo (fls. 1.665-1.684).

No dia 15 de setembro de 2020, a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a matéria opinou pela autorização de instauração do processo de impeachment em face (I) da Vice-Governadora do Estado **DANIELA CRISTINA REINEHR**, pelos crimes de responsabilidade previstos no art. 4º, V e VII, cumulado com o art. 9º, item 7, art. 11, item 1, e art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, devendo seguir os trâmites constitucionais, legais e regimentais, (II) do Governador do Estado **CARLOS MOISÉS DA SILVA**, pelos crimes de responsabilidade previstos no art. 4º, V e VII, cumulado com o art. 9º, item 7, art. 11, item 1, e art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, devendo seguir os trâmites constitucionais, legais e regimentais, assim como (III) confirmou a perda de objeto da denúncia efetuada no processo de impeachment de n. 00754, em relação ao Senhor **JORGE EDUARDO TASCA**, diante do Ato 1463/2020, publicado no Diário Oficial do Estado n. 21.352, com validade a partir de 15 de setembro de 2020, que o EXONEROU do cargo de Secretário de Estado da Administração (fls. 1.685-1.861).

O parecer foi publicado no Diário da Assembleia de 15 de setembro de 2020 (fls. 1.781-1.794).

O Plenário da Assembleia Legislativa, em sessão deliberativa extraordinária realizada em 17 de setembro de 2020, autorizou a instauração de processo contra a Vice-Governadora e o Governador por crime de responsabilidade, atendendo aos requisitos constitucionais.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



O resultado da votação, no tocante à admissibilidade do Processo de Impeachment em face da Vice-Governadora, foi de 32 (trinta e dois) votos favoráveis, 7 (sete) votos contrários e 1 (uma) abstenção. No tocante ao Governador, a admissibilidade do Processo de Impeachment se deu por 33 (trinta e três) votos favoráveis, 6 (seis) votos contrários e 1 (uma) abstenção.

Na sequência, foi enviado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina o Decreto Legislativo n.º 18.335, de 17 de setembro de 2020, que autorizou a instauração de processo por crime de responsabilidade contra a Vice-Governadora, bem como o Decreto Legislativo n.º 18.336, de 17 de setembro de 2020, que autorizou a instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Governador.

No dia 23 de setembro de 2020, o Pleno do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em sessão extraordinária, realizou o sorteio dos Desembargadores para integrarem o Tribunal Especial de Julgamento que trata a Lei n.º 1.079/1950, formado para julgamento da Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, Daniela Cristina Reinehr e do Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva, pela suposta prática dos crimes de responsabilidade que são objeto do Processo de Impeachment n.º 0754 (Representação n.º 0001.5/2000), oportunidade em que foram sorteados os Desembargadores na seguinte ordem: Cláudia Lambert de Faria, Rubens Schulz, Sérgio Antônio Rizelo, Carlos Alberto Civinski e Luiz Felipe Siegert Schuch.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Concluído o sorteio, *“os presentes foram cientificados da sessão de abertura do julgamento do processo de impeachment contra o Governador do Estado de Santa Catarina e da Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, a realizar-se em 25 de setembro de 2020, às 10 horas, no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina”* (fls. 1.881).

No mesmo dia, foram eleitos para compor o Tribunal Especial de Julgamento, pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, os seguintes Parlamentares, em ordem decrescente de votos: Sargento Lima, Mauricio Eskudlark, Luiz Fernando Vampiro, Kennedy Nunes e Laércio Schuster.

No dia 25 de setembro de 2020, no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, foi instalado o Tribunal Especial de Julgamento. Em seguida, foi aprovado pelos membros o roteiro de julgamento do processo de impeachment. Em continuação, foi sorteado o Deputado Kennedy Nunes para ser o Relator para atuar na etapa preliminar, de admissibilidade da denúncia, após autorizada a instauração do processo de impeachment pela Assembleia Legislativa (fls. 1.907-1.905).

A certidão de instalação do Tribunal Especial de Julgamento e a aprovação do roteiro de julgamento do Processo de Impeachment n.º 00754, bem como o sorteio do Relator, foram publicados no Diário da Assembleia n.º 7.713 (fls. 1.916-1.919).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



A Defesa da Senhora Vice-Governadora apresentou impugnação "ao item 12 do Roteiro de Julgamento publicado no Diário da ALESC n.7713, de 28.9.2020, para que seja reconsiderado, determinando V.Exa. a abertura de prazo para a defesa com fulcro nos Arts. 396, 396-A e 51 do Código de Processo Penal, c/c Art. 45, in fine, e Art. 79, caput, da Lei n. 1.079/50. Por não se mostrar razoável deixar de conceder à acusada neste primeiro momento, junto ao Tribunal Especial Misto que ela deixe de se manifestar, ante o resultado gravoso que pode gerar para a mesma o recebimento da denúncia (afastamento das funções), com incontáveis reflexos na administração pública do Estado, REQUER: a) seja determinada a notificação da Vice-Governadora, acompanhada de cópia integral do processo, para, se assim desejar, responder por escrito no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do 514 do código de processo penal; b) Que durante o prazo concedido para a resposta (15 dias), os autos permanecem na Secretária do Tribunal Especial Misto, para possibilidade de consulta pela defesa; c) Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias para a resposta, que então os autos sejam restituídos ao Relator" (fls. 1.925-1.974).

A Defesa do Senhor Governador apresenta requerimento, no qual sustenta que "por ser medida de legalidade, isonomia e segurança jurídica, requer-se seja concedido prazo para a realização de defesa prévia, durante o qual fica suspenso o prazo para apresentação de relatório pelo Deputado Estadual designado" (fls. 1.977-1.983).

Decisão do Senhor Presidente do Tribunal Especial de Julgamento indeferindo os pedidos formulados pela Senhora Vice-



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Governadora (fls. 1.925-1.974) e pelo Senhor Governador (fls. 1.977-1.983), sob o fundamento de ausência de sua previsão na Lei n. 1.079/50, no Código de Processo Penal (cuja aplicação é subsidiária), e também por destoar do rito já estabelecido no processo de impeachment, pelo Supremo Tribunal Federal.

Referida decisão foi publicada no Diário da Assembleia Legislativa n. 7.718, do dia 5 de outubro de 2020.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO DA ANÁLISE DA DENÚNCIA

Preliminarmente, convém analisar, neste juízo de cognição sumária, se a denúncia ofertada preenche os requisitos dos artigos 41 e 395 do Código de Processo Penal e se está lastreada em um conjunto idôneo o suficiente para dele se inferirem a comprovação da ocorrência do crime de responsabilidade e indícios suficientes de sua autoria para julgamento por este Tribunal Especial de Julgamento.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a fase de recebimento da denúncia é crucial para o resguardo de direitos fundamentais de indivíduos que tiveram contra si formuladas imputações de crime de responsabilidade (HC 84409, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



julgado em 14/12/2004, DJ 19-08-2005 PP-00057 EMENT VOL-02201-2 PP-00290 RTJ VOL-00195-01 PP-00126).

Isso porque é nessa fase que o Tribunal Julgador se depara, em maior intensidade, com a complexa relação conflituosa entre o interesse público de efetiva persecução do crime de responsabilidade e os direitos e garantias fundamentais individuais, assumindo, portanto, a difícil tarefa e a pesada responsabilidade de decidir sobre a submissão dos agentes políticos à tormentosa *via crucis* do processo de responsabilidade político-administrativa.

Mais do que uma peça processual que deve cumprir os requisitos do artigo 41 do Código de Processo Penal, a denúncia é o instrumento por meio do qual o Tribunal Especial de Julgamento pode avaliar a efetiva necessidade de submeter as Autoridades ao julgamento político-administrativo.

Dáí a necessidade de rigor e prudência não só daqueles que têm o poder de autorizar a deflagração do processo político-administrativo, mas também daqueles que podem decidir o seu curso. A análise de uma denúncia deve ser revestida dos maiores cuidados por parte de todos nós que estamos na condição de julgadores desse colendo Tribunal.

Não se pode perder de vista que a boa aplicação dessas garantias configura elemento essencial de realização do princípio da dignidade humana na ordem jurídica.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Assim, não se afigura admissível o uso do processo político-administrativo como substitutivo de uma pena que se revela tecnicamente inaplicável ou à preservação de processos ou investigações cuja inviabilidade já se divisa de plano.

Dessa forma, a aplicação rigorosa desse entendimento reveste-se de extrema complexidade na fase de recebimento da peça acusatória e impõe ao corpo julgador a máxima cautela na apreciação de todas as circunstâncias fáticas e jurídicas presentes no caso concreto.

Há, portanto, uma exigência constitucional de exame pormenorizado das descrições fáticas e jurídicas contidas na denúncia.

À vista disso, muitas vezes a análise quanto à presença dos indícios de materialidade e de autoria pode levar o Tribunal Especial de Julgamento a se pronunciar, ainda que de forma preliminar e precária, sobre a própria existência e conformação dos fatos que se amoldam ao crime de responsabilidade, bem como sobre a configuração e os modos de participação e de autoria. O pronunciamento antecipado do Tribunal Especial de Julgamento a respeito da materialidade e da autoria é, assim, inevitável; porém, é resultado da atitude diligente e responsável dos membros que compõem esse órgão.

Com essas breves considerações preliminares, passa-se à análise do caso.



2.1 O instituto do *impeachment*

O impeachment advém da história constitucional inglesa que se instrumentalizou como instituto de responsabilização dos Ministros, a fim de salvaguardar a máxima *the king can do no wrong* – “o Rei não erra”, abrindo-se, destarte, o primeiro passo contra a irresponsabilidade absoluta dos governantes.

Observa-se que, na Inglaterra, o instituto do impeachment tinha por objetivo atingir o absolutismo do Reino por meio de acusação formulada contra seus Ministros, já que o soberano encontrava-se a salvo de qualquer responsabilidade, por delito político ou crime comum.

Paulo Lacerda, ao sintetizar a história do instituto nas Ilhas Britânicas, explica:

O primeiro impeachment ocorreu nos últimos tempos do reinado de Eduardo III, no ano de 1376. Em seguida, os casos tornaram-se freqüentes, salvo no período que vai desde o caso do duque de Suffolk, em 1449, até o proposto contra Gibos Nompsson, em 1624, época essa durante a qual houve somente o caso de Londres, em 1534, que, aliás, o historiador Pike qualificou de duvidoso, no séc. XVIII, houve apenas doze casos, e no século XIX, um só. Em face da irresponsabilidade do Rei, fazia-se sentir fortemente a necessidade de achar o modo de tornar responsáveis os grandes oficiais da Coroa, notadamente os Ministros contra os quais os meios comuns eram insuficientes e os magistrados ordinários não tinham força e autoridade para processar e sentenciar. Isto



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



conseguiu-se, afinal mediante a adaptação, muito própria do caráter tradicionalista inglês, de antigos institutos às novas necessidades¹.

Não obstante sua importância histórica, verifica-se que o impeachment cai em desuso por volta de 1549, em razão da complexidade procedimental e morosidade no pronunciamento das respectivas sentenças, o que influencia o Parlamento inglês a substituí-lo por uma lei condenatória chamada de *Bill of Attainder*, que consistia em um procedimento legislativo que condenava *ex vi legis*, sem direito à defesa.

Da sistemática jurídica inglesa, o instituto do impeachment albergou-se na Constituição dos Estados Unidos, de 1787, no art. I, seção III, item VI. Essa Constituição menciona os casos em que incide o impedimento: traição (treason), suborno (bribery), crimes graves (high crimes) e, afinal, em atos ilícitos ou má conduta.

Nos Estados Unidos o processo de impeachment tramita dessa forma. A Câmara dos Representantes, por sua maioria, recebe a denúncia, e o Senado julga por dois terços dos seus membros.

Tocqueville sustenta, no entanto, que o fim principal do impeachment, nos Estados Unidos, é o de retirar do poder aquele que fez mau uso dele e impedir por determinado tempo sua reintegração na função pública.

¹ LACERDA, Paulo Maria de. Princípios de Direito Constitucional Brasileiro. Editora Erbas de Almeida & Cia. Rio de Janeiro : 1929.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Enquanto na Inglaterra o julgamento por crime de responsabilidade esgota as penalidades aplicáveis, nos Estados Unidos há a punição tão-somente do agente público, pois as penas se restringem à perda do cargo público e à proibição para exercer outro, durante certo lapso de tempo, relegada à Justiça comum a aplicação de outras penas pela prática do ato criminoso, segundo o Código Penal.

Concentra-se no julgamento político para punir o que se julgou indigno ou inconveniente para o desempenho de cargo público.

Nos Estados Unidos, a Constituição Federal não faz enumeração taxativa dos crimes de responsabilidade, oferecendo, portanto, ao intérprete enorme elasticidade, possibilitando incursão a terreno equívoco.

Diz a Constituição norte-americana, artigo 2º, seção 4:

O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados do cargo mediante impeachment, nos casos de traição, suborno ou outros crimes graves ou de má conduta.

Diferentemente do que ocorria no direito inglês, em que o instituto era de direito penal, quer quanto ao processo, quer quanto ao tribunal de julgamento, quer quanto ao tribunal de acusação, o impeachment norte-americano tem um traço político que o distingue, inclusive, do instituto brasileiro, ficando a aplicação do direito comum reservada aos tribunais comuns. No processo norte-americano o que se visa é a perda



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



do cargo, o afastamento do cidadão incriminado, não a condenação, fato ser decidido pelos tribunais competentes.

O sujeito passivo do processo de impeachment é a pessoa investida no cargo, em pleno exercício de suas funções governamentais, motivo pelo qual o objetivo do instituto é a desinvestidura das prerrogativas de que se investe o titular do cargo, por qualquer motivo (renúncia, decurso de tempo). Nesses aspectos, equipara-se ao processo de impeachment brasileiro.

No crime de responsabilidade a ser apurado, tanto no sistema americano do norte como no brasileiro, o que se pretende alcançar não é o homem, o cidadão, o funcionário, mas o alto servidor e dirigente que se movimenta no cenário político-administrativo.

Na França, o assunto teve o seguinte tratamento, nas diversas constituições do país.

A Constituição de 4 de novembro de 1848 dispunha:

Le President de la République, les ministres, les agents et depositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en le quile concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. Le President de la République n'est insticiable que de la Haute Court de Justice et ne peut être grácil que par L'Assemblée nationale. Le fait de porter atteint à l'activite de cette assemblée est une crime de haute trahison.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Como se lê, não somente o Presidente da República e os Ministros, mas todos os agentes e depositários de autoridade pública são responsáveis pelos atos do governo e da administração.

Consoante as leis constitucionais de 1875, competia ao Senado, privativamente, julgar o Presidente da República, Ministros e os particulares. Assinala-se que os particulares eram submetidos ao julgamento em razão da imputação por atentado à segurança do Estado, enquanto os Ministros ficavam sob o crivo de julgamento por crimes cometidos no exercício do cargo. O Presidente somente era responsabilizado nos casos de alta traição.

A Constituição de 1946 repete, em parte, o preceito das leis constitucionais de 1875, ao restringir a responsabilidade do Presidente aos crimes de alta traição, porém, o seu julgamento sai da alçada do Senado e institui uma Alta Corte de Justiça, eleita pela Assembleia-geral.

Por último, a Constituição de 1958 adotou um sistema que é uma fusão dos estatutos anteriores: institui uma Alta Corte de Justiça, eleita pela Assembleia-geral e pelo Senado, para julgar o Presidente da República nos casos de alta traição e os membros do Governo nos crimes praticados na forma da legislação em vigor.

Diante dessa evolução histórica no Direito comparado, verifica-se o instituto do impeachment no Brasil, que sempre recebeu forte influência da doutrina norte-americana, salvo a Constituição Imperial de



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



1824, que consagrou o princípio da irresponsabilidade quanto ao Imperador em seu art. 99: "*A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma*".

Dessa forma, se com referência ao Imperador o ressaltava de qualquer responsabilidade frente ao Governo, por outro lado, considerava responsáveis os Ministros de Estado pelo crime que praticassem (arts. 1º, 6º e 133 da Constituição Imperial de 1824).

Com a República, a Constituição de 1891, em seu art. 53, estabeleceu que o Presidente seria submetido a processo e julgamento depois que a Câmara dos Deputados declarasse procedente a acusação perante o Supremo Tribunal, nos crimes comuns, e perante o Senado, nos de responsabilidade.

Estabeleceu-se, ali, como crimes de responsabilidade os atos do Presidente mencionados no artigo 54, a serem definidos em lei especial, como também o seriam a acusação, o processo e o julgamento (art. 54, §§ 1º e 2º), o que foi feito pelos Decretos (rectius, Leis) nºs 27 e 30, ambos de 8 de janeiro de 1892.

A Constituição 1934 manteve a competência do Supremo Tribunal Federal, mas criou, para o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado quando conexos com os do Presidente, e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, um tribunal Especial, composto de três membros da Corte Suprema, três Senadores, e três Deputados Federais (art. 58),



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



presidido pelo Presidente da referida Corte, o qual tinha apenas voto de qualidade.

A Carta de 1937, em seu art. 85, reduziu os crimes de responsabilidade para cinco, estabelecendo que o Presidente da República seria submetido a processo de julgamento perante o Conselho Federal depois de declarada a procedência da acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 (arts. 59, 62, 88, 89, 92, 93 e 100) restabeleceu o elenco tradicional dos crimes de responsabilidade, com oito tipos, e definiu: a Câmara dos Deputados declara a procedência da acusação, sendo o Presidente submetido ao julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e perante o Senado, nos crimes de responsabilidade.

É de se observar que a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, estabeleceu como "crimes funcionais" apenas os atos do Presidente da República que atentassem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício de qualquer dos Poderes Constitucionais da União ou dos Estados, o exercício dos poderes políticos, individuais e sociais e a segurança interna do País.

Os demais crimes de responsabilidade, elencados em outras Constituições, foram suprimidos do texto do Ato Adicional, precisamente, face ao sistema parlamentar então instituído, no qual a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



responsabilidade pelos atos contra a probidade da administração e pela condução da política do governo em geral passou a ser do Presidente do Conselho de Ministros, com os mecanismos de afastamento peculiares àquele sistema.

A Constituição de 1967 (arts. 42, 44, 84, 85 e 114) manteve o rito de dualidade cameral.

A Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (arts. 40, 40, 82, 83, 88 e 119), excluiu o dispositivo que estabelecia que os Ministros de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, seriam processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988), enquanto ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

Cumprе assinalar, ainda, que todas as Constituições brasileiras, desde a Imperial até a vigente, com exceção apenas do contido no referido Ato Adicional de 1961, estabeleceram que os crimes de responsabilidade seriam definidos por lei (1934 e 1937), por lei particular (1824) ou por lei especial (1891, 1946, 1967, 1969 e 1988).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Justamente aí reside a peculiaridade do impeachment do direito constitucional brasileiro, face ao americano e argentino, geralmente considerados paradigmas quanto aos julgamentos de natureza política dos principais agentes do Estado (nos Estados Unidos, também dos servidores, não agentes políticos).

Entre nós, só se admite o processo de impeachment em caso de denúncia da prática dos chamados crimes de responsabilidade, definidos no próprio texto constitucional e especificados na Lei nº 1.079/1950.

As leis especiais que, na história do direito pátrio, definiram, em obediência ao comando constitucional, os chamados crimes de responsabilidade, são três, a saber: a referida Lei imperial de 15 de outubro de 1.827², o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892³, e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, plenamente vigente na parte que define aqueles crimes.

Em relação a essa última, merecem destaque dois crimes de responsabilidade, desde 1892 definidos como tal e que serviram como base à denúncia do cidadão Ralf Guimarães Zimmer Júnior em face do Senhor Governador do Estado **CARLOS MOISÉS DA SILVA**, e da Sra. Vice-Governadora **DANIELA CRISTINA REINEHR**, previstos nos artigos 9º, VII, c/c art. 11, 1, da Lei n.º 1.079/1950.

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/l0030-1892.htm



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Conclui-se, então, Excelências, que desde a época do Império buscou-se responsabilizar as Autoridades que procedem de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo, assim como ordenam despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas.

2.2 Da responsabilidade no regime democrático

A Constituição de 1988, na esteira da melhor tradição democrática, solenemente proclama como princípio fundamental da organização sociopolítica do País o "Estado de Direito Democrático". Especifica, ainda, assentar-se a ordem jurídica e o poder que dela emana nos seguintes valores básicos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, conforme reza o art. 1º e incisos da Constituição da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



O artigo 1º da Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989, alinha-se em simetria ao artigo 1º da Carta da República.

Reza o artigo 1º da Constituição Estadual:

Art. 1º O Estado de Santa Catarina, unidade inseparável da República Federativa do Brasil, formado pela união de seus Municípios, visando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, preservará os princípios que informam o Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania nacional;

II - a autonomia estadual;

III - a cidadania;

IV - a dignidade da pessoa humana;

V - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

VI - o pluralismo político.

O conceito de Estado de Direito surge na história da humanidade contrapondo-se às formas absolutistas de exercício do poder. Com propriedade, observa BERTRAND RUSSEL: *"o poder, como a verdade, é insaciável. Nada, a não ser a onipotência poderia satisfazê-lo completamente..., Em qualquer regime autocrático, os detentores do poder tornam-se cada vez mais tirânicos com a experiência dos deleites que o poder pode proporcionar. Uma vez que o poder sobre os seres humanos demonstra-se em obrigá-los a fazer o que de outro modo não fariam, a pessoa movida pelo amor ao poder está mais propensa a causar o sofrimento do que a permitir o prazer".*

Assim, o mecanismo institucional que a civilização passou a adotar, de forma generalizada, para coibir o arbítrio e a prepotência - o



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



chamado Estado de Direito - vincula-se a dois pressupostos básicos: à ideia de legalidade de toda a atividade estatal e à ideia de realização da justiça como um fim primário do poder (cfr. J. J. GOMES CANOTILHO - Direito Constitucional, livraria Almedina, Coimbra, 1991, pág. 355).

Com a evolução, sendo sempre repudiadas pelo senso comum da humanidade todas as investidas totalitárias e compreendendo-se que a democracia impõe a participação efetiva e operante do povo na gestão da coisa pública, participação esta que não se exaure na simples formação das instituições representativas, mas que exige e assegura permanente vigilância e responsabilização dos mandatários por parte dos verdadeiros titulares originários do poder, consolida-se um novo conceito: precisamente, o de Estado Democrático de Direito.

Soberania e cidadania, numa sociedade que se quer justa e participativa, são duas faces de uma mesma moeda.

A soberania, ou seja, o poder político supremo e que se sobrepõe a todos os demais, no Estado de Direito Democrático, tem como titular exclusivo a cidadania porque *"todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"* (art. 1º, parágrafo único, CF).

Quando o poder popular não é exercido diretamente, diz-se que a democracia é representativa, já que o povo outorga as funções de poder a representantes seus, periodicamente eleitos. Esses representantes exercem o chamado mandato político, que é assim designado por



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



semelhança ao instituto de direito privado, no qual alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar os atos ou administrar interesses.

Na relação eleitor-eleito, o representante ou mandatário - que não age em causa própria, mas, sim como gestor de interesses alheios - tem o dever de desempenhar, com proficiência, o encargo recebido. Deve, sobretudo, o governante, ao exercer o mandato que lhe foi outorgado, ter em conta a respectiva razão de ser e finalidade última da realização do bem comum na consecução do interesse coletivo. Considerando que, pela sua própria natureza, a representação política não pode ser ou estar vinculada a atos específicos, segue-se que o conteúdo fiduciário decorrente da relação representante-representado assume importância capital. Pressuposto inarredável, portanto, desse vínculo, é a certeza de que o mandatário sempre pautará sua conduta funcional e pessoal dentre dos rígidos padrões exigidos pela legalidade e moralidade.

Em voto recentemente apresentado, no dia 16 de outubro de 2020, no Pleno do Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 740, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, que visava a suspensão deste processo de impeachment, a Excelentíssima Ministra Rosa Weber, relatora do caso, ao não conhecer da ação intentada, assim afirmou, quanto à natureza do processo de apuração de crime de responsabilidade:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



“Corolário da forma constitucional é a noção de que a democracia não se esgota no voto. O voto é sua condição necessária, mas não suficiente. A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia, e o impeachment constitui instrumento de apuração de responsabilidade.”

[...]

Conforme entende a doutrina majoritária sobre o tema, o impeachment ostenta, na formatação do instituto adotada no direito brasileiro, feição de instrumento constitucional de controle – político, administrativo, disciplinar –, e não de instituto de direito penal. Seu sujeito passivo é a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal:

“Entre nós, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.” (BROSSARD, Paulo. O Impeachment. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 75)

A referência a processo de impeachment se faz em sentido lato, inconfundível que é com o processo judicial em seus fundamentos e fins.

Nessa linha, Eptácio Pessoa – que antes de chegar à Presidência da República foi Juiz deste Supremo Tribunal e Senador da República –, asseverou em parecer exarado na primeira década do século XX a respeito de impeachment na esfera estadual,

“Mas o impeachment não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim, a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo."

Cumpre assinalar, por pertinente, que o princípio da proteção da confiança - um dos preceitos cardeais do Estado de Direito - não se deve limitar, apenas, à tutela jurídica do Estado, mas, também, à própria confiança na idoneidade moral dos governantes.

É, assim, o mandatário responsável por sua conduta perante o mandante que o elegeu, para, em seu nome, exercer as funções do poder estatal, cuidar da "res pública" e velar pelo interesse da coletividade. Como bem salienta o eminente PAULO BROSSARD, *"sem eleição não há democracia, mas sem responsabilidade efetiva dos eleitos a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia"* (in "O Impeachment", São Paulo, Saraiva, 1992, pág. 9).

Em havendo discrepância dos padrões de conduta que se impõem, quebra-se a relação de confiança estabelecida entre eleitor e o eleito e, por via de consequência, o pacto político instrumentalizado pelo voto. Verificada a circunstância, desencadeiam-se mecanismos institucionais para promover a responsabilidade do mandatário falso.

Explica-se, assim, o basilar princípio da responsabilidade dos agentes políticos, que constitui, mesmo, um daqueles sinalizadores da existência dos regimes democráticos. A propósito, assinala JOSÉ AFONSO DA SILVA *"... nos regimes democráticos não existe*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



governante irresponsável" (Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, pág. 422). Os atos do governante que tergiversa com o interesse coletivo, que trai a confiança nele depositada, ensejam a responsabilização em quatro planos distintos: civil, penal, funcional e, por derradeiro, político.

Diverge, em essência e forma, a responsabilidade política nos regimes parlamentar e presidencial. No primeiro, dá-se por meio de voto de desconfiança, de moção de censura, que acarreta a queda do gabinete; já no segundo, é o Presidente da República que cumula as funções de Chefia de Governo e de Estado, diretamente responsável perante as Casas do Congresso Nacional, ficando, após o processo e julgamento de natureza política, sujeito à perda do cargo com inabilitação temporária para o exercício de mandatos eletivos ou funções públicas.

Num e noutro cargo, como se vê, a responsabilidade política do Poder Executivo se apura perante o Legislativo, Poder que encarna a própria coletividade nacional no particular dos seus anseios políticos, sendo por isso o foro adequado para processar e julgar as acusações de quebra ou violação dos deveres inerentes ao mandato.

2.3 Natureza jurídica do impeachment

O instituto do impeachment só tem caráter político-administrativo, visto que por ele se distingue a questão política da questão de direito comum.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Conforme anteriormente mencionado, se, em certas legislações estrangeiras, lavra a discórdia sobre a natureza do instituto, disputando-se preeminência política, criminal, ou civil, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de longa data, pacificou o seu caráter eminentemente político.

O eminente Min. Edgar Costa, em voto proferido na Rp 96, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1947, DJ 04-09-1947 PP-05427 COLAC VOL-000963-01 PP-00001, assim se manifestou:

O "impeachment" é um processo de natureza essencialmente política e de raízes constitucionais, tendo como objetivo, não a aplicação de uma pena criminal, mas a perda do mandato. Instituído-o, prescreveu a Constituição Federal as normas que o estruturam, e por forma a ressalvar, assegurando-as, a independência e a harmonia necessárias dos poderes. Essas normas dizem respeito assim aos atos que importem em crime de responsabilidade, como às garantias imprescindíveis à estabilidade do chefe do governo, mediante formalidades a serem observadas até o seu afastamento, medida extrema, imposta como conveniente a um julgamento desimpedido de óbices ou influências prejudiciais. Com tais garantias e formalidades, com que cercou esse procedimento que atribuiu ao Legislativo, visou a Constituição a ressalvar a independência do Executivo.

Processo, como ficou dito, de origem constitucional e de natureza política, dizendo respeito ao funcionamento regular dos poderes governamentais, lícito é, sem dúvida, aos Estados-membros adotá-lo e inscrevê-lo em suas Constituições, observados, porém, aqueles" princípios mínimos



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



e regras básicas que o informam no modelo federal, estatuídos como indispensáveis e asseguradores do indispensável equilíbrio do princípio de independência e harmonia entre aqueles poderes, instituído, pela mesma Constituição, como princípio maior”.

De forma indiscrepante, o entendimento do Ministro Orosimbo Nonato, no voto proferido na Rp 96, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1947:

Quanto ao “impeachment”, que foi uma das questões mais importantes debatidas, trata-se de remédio de manejo delicado e aplicação, muitas vezes, perigosa. O “impeachment” recebeu, ainda há pouco, do eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães, a fulminação de constituir instituto obsoleto, que tem servido, as mais das vezes, para a destruição do poder, ou para a subversão da ordem política. E é exato que, ultimamente se tem verificado certa orientação no sentido do encurtamento do Poder Executivo, mas, é duvidoso que se não possa invocar a advertência de Rui, o Grande, de que no momento tenebroso que vivemos, os amigos da liberdade, por amor da liberdade mesma, devemos resguardar o princípio da autoridade. Nem é por amor do Executivo, que sua autoridade deve ser guardada, senão para evitar que a conturbação dos espíritos, cada vez mais exacerbada, ainda encontre, neste particular, um ponto de expansão com enfraquecimento da liberdade legal. As assembleias têm-se desmedido, às vezes, nesse descaminho, e, a essa luz, o poder de “impeachment” foi estabelecido pelo constituinte paulista com demasia que convém aparar. Não chego, no particular de que se trata, ao extremo a que veio o eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães. Mas, estou em que,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



no “impeachment” vivem, substancialmente, princípios de Direito Penal e de Direito político. Não se pode negar ao chefe do Poder Executivo oportunidade de defesa. Os princípios vitais do processo, no atinente à garantia da defesa e outros não podem ser lançados a oblívio, mas não chego a concluir que, por ser da competência do Poder Federal legislar sobre Direito adjetivo e substantivo, sobre crime e sobre pena, não possa a Constituição estadual dispor quanto ao “impeachment”. Trata-se, sem dúvida, de imposição de pena; mas de pena de caráter político. Cuida-se do exercício de função punitiva, mas de conteúdo essencialmente político. Se não pode o legislador constituinte estadual lançar ao olvido as regras fundamentais que se delineiam na Constituição Federal, cabe-lhe, todavia, o uso desse remédio cujo caráter político é de nítido relêvo.

Dentro da mesma orientação, o pronunciamento do Ministro Castro Nunes:

O “impeachment” não visa à punição; visa ao afastamento, à destituição do cargo por imputação de algum daqueles fatos; se esses fatos encontrarem correspondência na incriminação comum, o Chefe do Executivo é entregue à Justiça, que o processará e julgará por aplicação do Código Penal. Nisso consiste o “indictment”.

Não seria possível o jogo dos poderes sem o chamado sistema dos freios e contrapesos, que o governa. O “impeachment” é sabidamente um desses expedientes destinados a manter o equilíbrio dos dois poderes.

O mecanismo dos poderes políticos do Estado estaria comprometido ou deformado se o Legislativo não dispusesse dessa prerrogativa, de que poderá usar facciosamente, como,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



aliás, também o federal, e o “impeachment”, mas pressuposta como um consectário da autonomia política dos Estados.

Do exame atento dos acórdãos proferidos nos julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal no MS 21564, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Relator(a) p/ Acórdão: CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 EMENT VOL-01714-02 PP-00164 RTJ VOL-00169-01 PP-00080 Impeachment: Jurisprudência, STF, 1996, p. 104, HC 70033 AgR, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/1993, DJ 16-04-1993 PP-06436 EMENT VOL-01699-04 PP-00691, MS 21689, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993, DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792 Impeachment: Jurisprudência, STF, 1996, p. 297, MS 21623, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414 Impeachment: Jurisprudência, STF, 1996, p. 198 e ADPF 378 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016, não nos pareceu que o resultado dos julgamentos importaram em quebra da orientação anterior proferida na Rp 96, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1947, DJ 04-09-1947 PP-05427 COLAC VOL-000963-01 PP-00001.

A natureza política do processo de impeachment igualmente não pode ser ignorada pelo Julgador. A aplicação da técnica jurídica visa ao



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



resguardo do amplo direito de defesa e do devido processo legal, não se descurando, contudo, jamais, da origem política de tal processo, e da necessária análise dos fatos sob tal contorno. É o que deflui do voto prolatado pelos Ministros integrantes do Pleno do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 378:

Luís Roberto Barroso

“o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. O processo de impeachment tem natureza político-administrativa, constituindo ferramenta de preservação da legitimidade da representação popular.”

Por fim, é necessário notar que o processo de apuração de crimes de responsabilidade, embora judicialiforme, não é um processo judicial. Trata-se de processo cujo rito busca assegurar a ampla defesa e o contraditório do acusado, mas que, por outro lado, possui marcante conotação política. É equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas.

Teori Zavascki

Em primeiro lugar, o julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República é um julgamento que se faz no Congresso, e não no Poder Judiciário. Trata-se de um julgamento de um ato ilícito, mas que é feito excepcionalmente, não por um órgão do Poder Judiciário, mas pelo Poder Legislativo. Isso tem algumas implicações. Eu não diria que se trata de um julgamento político, mas de um modo



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



diferente de interpretar a Lei. Obviamente que a interpretação da Lei por um parlamentar é diferente do olhar que um juiz lança a determinadas circunstâncias. Assim também ocorre nos processos de competência do Júri. Enfim, a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo o julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade.

A intervenção do Poder Judiciário, como está acontecendo agora, tem, portanto, um domínio limitado: é o da defesa da ordem constitucional. Dessa defesa da Constituição, obviamente, não se pode furtar o Poder Judiciário. Esse é o segundo critério, portanto, que baliza o meu voto.

Celso de Mello

Não desconheço, Senhor Presidente, na linha dos votos que proferi em diversos julgamentos (Pet 1.656/DF – Pet 1.954/DF – RE 367.297/SP – RE 411.414/MG, v.g.), que se registra, na matéria em exame, amplo dissídio doutrinário em torno da qualificação jurídica do “crime de responsabilidade” e do processo a que dá origem, pois, para uns, o “impeachment” constitui processo eminentemente político, enquanto que, para outros, ele representa processo de índole criminal (como sucedeu sob a legislação imperial brasileira: Lei de 15/10/1827), havendo, ainda, os que nessa matéria identificam a existência de um processo de natureza mista, consoante revela o magistério de eminentes autores, cada qual perfilhando uma das orientações que venho de referir (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O Impeachment”, p. 75/87, 2a ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3/596-600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/168-172, 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo” (...))



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Na realidade, pois, o processo de “impeachment” – para além da sanção político-administrativa impositiva ao Presidente da República – busca, em essência, proteger e assegurar a intangibilidade deste princípio fundamental de nosso ordenamento positivo que é o da separação de poderes.

Todos sabemos – e não constitui demasia reafirmá-lo – que os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do instituto do “impeachment”, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja, não tornam dispensável a observância de formas jurídicas, cujo desrespeito pode legitimar a própria invalidação do procedimento e do ato punitivo dele emergente, conforme adverte a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, como se verá no tópico seguinte.

Rosa Weber

Assim como nos EUA, no Brasil o impeachment é processo de natureza política, e não processo criminal, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública.

No regime democrático, o exercício de poder político não se dá por direito próprio, senão em fidúcia do poder pertencente ao povo, o seu titular.

Repiso: o impeachment, enquanto processo político, não visa a punir, não tem o condão de atingir a pessoa em sua liberdade ou em seus bens. Tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Daí não se aplicarem ao impeachment os mesmos rigores do processo judicial, em especial do processo penal, notadamente no tocante à extensão do exercício do direito de defesa e aos critérios para que se tenha por observado o devido processo legal.

Também já reputadas inaplicáveis ao impeachment, enquanto relação processual não judicial formada no âmbito do Poder Legislativo, as normas conformadoras da legislação processual penal.

O reconhecimento da natureza política, administrativa, do processo de impeachment não implica, contudo, despi-lo das garantias compatíveis com a gravidade da ruptura da ordem que tem o potencial de produzir.

*A legitimidade do processo de impeachment em absoluto prescinde da observância dos limites impostos pela Constituição à atuação do Poder Legislativo, a fim de impedir o arbítrio, sob pena de se “converter um regime de separação de poderes, de freios e contrapesos, em uma ditadura do Congresso” (BRANT, Irving. *Impeachment: trials and erros*. New York: A. A. Knopf, 1974, tradução livre).*

De qualquer sorte, a jurisdição constitucional, a quem cabe impedir o desvirtuamento do impeachment enquanto mecanismo constitucional de controle político, há de ser exercida com prudência, mormente ao exame de pedidos de supressão de lacunas.

Luiz Fux

Como aponta o cientista político norte-americano LOUIS FISHER, “o impeachment é um ato político, e não jurídico” (Constitutional conflicts between Congress and the President. Sixth Edition. Lawrence:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Press of Kansas, 2014, p. 196). A finalidade do processo é destituir alguma autoridade do cargo público que ocupa. Em particular, o impedimento do Chefe do Executivo, no regime presidencialista, permite afastar do poder quem a ele chegou pela via democrática. Daí a necessidade de garantias procedimentais que impeçam a banalização do instituto; garantias essas salvaguardadas por órgãos imparciais e não responsivos diretamente ao processo eleitoral, como os órgãos do Poder Judiciário.

Não obstante, o papel garantista reconhecido às Cortes não pode se convolar em salvo-conduto para um atropelo das instâncias democráticas. Para além das formas expressamente previstas na Constituição, cabe à legislação infraconstitucional o desenho do itinerário pelo qual o Congresso brasileiro exercerá, legitimamente, suas competências. Nenhum juiz ou Tribunal da República, por melhor que se considere, tem acesso privilegiado ao “justo”, ao “bom” e ao “ideal”. Nesse cenário, recomenda-se humildade e minimalismo judicial como postura interpretativa diante de situações delicadas como a do tema ora em debate.

Portanto, no julgamento do processo que apurar infração político-administrativa das Autoridades não basta somente o conhecimento das leis, visto que é necessário também o conhecimento da vida política tanto do Parlamento quanto da sociedade que anseia o afastamento das Autoridades que causaram prejuízos ao Erário estadual.



2.4 Distinção conceitual entre crime de responsabilidade em sentido amplo e crime de responsabilidade em sentido estrito/crime comum

No que tange à diferença conceitual entre crime de responsabilidade amplo e crime de responsabilidade em sentido estrito/crime comum, convém assinalar que, apesar da existência de semelhanças em alguns planos, o que se observa é que a diferença do bem jurídico que se quer tutelar num e noutro caso afasta qualquer possibilidade de identificação entre ambos.

Discorrendo sobre o tema, Damásio de Jesus explica:

A expressão “crime de responsabilidade”, na legislação brasileira, apresenta um sentido ambíguo, uma vez que se refere a crimes e a infrações político-administrativas não sancionadas com penas de natureza criminal.

Em sentido amplo, a locução abrange tipos criminais propriamente ditos e fatos que lesam deveres funcionais, sancionados com pena política. Em sentido estrito, tem em vista normas que definem crimes que contêm violação de cargo ou de função, apenados com sanção criminal.

Por sua vez, os delitos de responsabilidade propriamente ditos, tomada a expressão em seu sentido estrito, estão previstos no CP (crimes comuns) e na legislação especial (crimes especiais).

Assim, crime de responsabilidade, em sentido amplo, pode ser conceituado como um fato violador do dever do cargo ou função, apenado com uma sanção criminal ou de natureza



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

política. Pode-se dizer que há o crime de responsabilidade próprio, que constitui delito, e o impróprio, que corresponde à infração político-administrativa. Entre nós, são crimes de responsabilidade impróprios os definidos na Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950 (crimes de responsabilidade do Presidente da República, de Ministros de Estados, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e dos Governadores dos Estados e seus Secretários), e na Lei n. 7.106, de 28 de junho de 1983 (crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal).

Os crimes de responsabilidade próprios (ou em sentido estrito) estão descritos:

- a) no CP; e
- b) na legislação especial (extravagante).

No CP, os delitos de responsabilidade próprios, aqui chamados comuns (uma vez previstos no estatuto comum), correspondem aos crimes funcionais, cometidos por funcionários públicos no exercício do cargo ou função e descritos nos arts. 312 a 326. Há outros, como a violação de domicílio qualificada (art. 150, § 2o) e os delitos de falso praticados por funcionário público (arts. 300, 301 etc.).

Na legislação especial, os crimes de responsabilidade propriamente ditos estão definidos no Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 (crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores), na Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019 (abuso de autoridade), e em outras normas que cominam penas a funcionários públicos que cometem delitos no exercício da função.

A Constituição Federal se refere aos delitos de responsabilidade propriamente ditos quando menciona os casos em que o processo e o julgamento se realizam fora do



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



procedimento do impeachment. A eles também faz referência o CPP ao disciplinar o rito processual dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos (arts. 513 e s.) (JESUS, Damásio ; atualização André Estefam. – Direito penal vol. 1- 37. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pág. 296-297).

O douto processualista Eugenio Pacelli leciona:

A Lei nº 1.079/50 dispõe sobre os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador-Geral da República e pelos Governadores dos Estados e seus secretários.

Tratando-se do Presidente da República e dos Ministros de Estados, quando conexos (os crimes) àqueles praticados pelo primeiro, bem como do Procurador-Geral da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público e o Advogado-Geral da União, a competência para o julgamento é do Senado Federal (art. 52, I e II, CF), observando-se, em relação ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, a competência da Câmara dos Deputados para a admissibilidade e a formalização da acusação (art. 51, I, CF; art. 86, CF; e art. 20 e seguintes da Lei nº 1.079/50).

Em relação aos Governadores dos Estados e respectivos Secretários, a competência para o processo e o julgamento é atribuída às Assembleias Legislativas (art. 75, Lei nº 1.079/50).

No plano municipal, o Decreto-lei nº 201/67 autoriza qualquer eleitor a propor ação de cassação do prefeito, em denúncia a ser encaminhada à Câmara de Vereadores, competente para o



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



juízo, em razão da prática de infrações político-administrativas previstas no art. 4º da mencionada lei (art. 4º, I, Decreto-lei nº 201/67).

Em todas as situações mencionadas, o que se estará exercitando é a chamada jurisdição política – ainda quando a competência para o julgamento seja atribuída a órgãos do Judiciário –, responsável pelo processo e julgamento de infrações políticas, isto é, infrações praticadas por agentes políticos do Poder Público, no exercício de cargos e funções públicas. Tais infrações, embora historicamente tratadas por crimes de responsabilidade, não constituem, a rigor, infrações penais, abarcadas pelo Direito Penal.

José Frederico Marques, em Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal, conforme lembra Paulo Brossard (1965, p. 69), reconhece que “o crime de responsabilidade, embora assim chamado, infração penal não o é, pois só se qualificam como entidades delituosas os atos ilícitos de cuja prática decorra sanção criminal”.

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

Aliás, Brossard, na obra citada, não hesita em afirmar, peremptoriamente, que “convém se diga desde logo, os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. [...] São infrações estranhas ao Direito Penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações políticas da alçada do Direito Constitucional” (1965, p. 69 e seguintes).

Com efeito, não vemos como enquadrar as infrações políticas, ou crimes de responsabilidade, no âmbito do Direito Penal. E



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

são muitas e diversas as razões. Entretanto, uma delas, talvez a mais singela, seja mais que suficiente para reafirmar tal convicção.

É que a ilicitude, enquanto contrariedade do fato à norma de direito, pode estender-se a diversos ramos do mesmo ordenamento, podendo um único fato constituir tanto a ilicitude penal como a civil, administrativa e disciplinar, para citar apenas algumas. Assim, o princípio da proibição do *bis in idem* impede a dupla incriminação e dupla apenação fora do regime concursal (arts. 69, 70 e 71, CP), quando presente a violação a bens jurídicos distintos. Ressalve-se também o caso de penas distintas cumulativamente cominadas.

Releva notar, ainda, que a sanção prevista para os chamados crimes de responsabilidade limita-se a impor a pena de perda de cargo público e proibição de seu exercício por prazo certo, não guardando pertinência com a natureza da sanção criminal. Não bastasse, e se necessário fosse ir ainda mais longe, não se pode perder de vista que o crime é fenômeno social, sempre ligado às regras da convivência humana, do que resulta a exigência de um Direito Penal de intervenção mínima, como *ultima ratio*, legitimando-se a criminalização somente diante de ofensas, efetivas ou potenciais, a bens jurídicos indispensáveis à coexistência.

[...].

Assim, os crimes de responsabilidade têm muito de responsabilidade (política) e nada de crime.

Com isso, não se podem incluir as ações instauradas para as respectivas apurações entre as ações penais propriamente ditas, tratando-se, na verdade, de procedimentos realizados no âmbito da jurisdição política (Curso de Processo Penal /



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Eugênio Pacelli – 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. Pág. 172-175).

E a natureza da sanção é diversa porque outro é o bem jurídico que se tutela com a norma incriminadora do delito de responsabilidade. Nesse último caso, não se pretende apenas coibir as condutas atentatórias ao convívio social de forma genérica, mas, sim, especificamente, sancionar aqueles que traem, de forma grave, a confiança neles depositada enquanto mandatários do interesse coletivo, enquanto gestores do bem comum, enfim, aqueles que, pela sua conduta no desempenho de elevadas funções de natureza política ou institucional, não são mais merecedores da fidúcia que lhes legitima ao exercício do cargo. A sociedade cria, assim, um mecanismo de autodefesa que permite, nos termos e segundo a processualística estabelecida em lei, afastar o indigno, o ímprobo, aquele que desonra a função pública.

Os crimes de responsabilidade não são, pois, infrações penais, mas, sim, infrações políticas que acarretam, tão-somente, a sanção política prevista na Constituição, qual seja, a perda de cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública.

É compreensível, todavia, que a denominação "crime de responsabilidade" possa levar intérpretes menos avisados a falsas conclusões quanto à verdadeira natureza de tais infrações, pois a própria Lei Maior usa a denominação "crime de responsabilidade", ora designando infrações políticas, ora crimes funcionais.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Vale observar que as penas dos ilícitos políticos e dos ilícitos penais podem se assemelhar quanto à espécie - perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício da função pública -, mas não quanto à sua natureza.

Assim, por exemplo, a pena mencionada no artigo 78 da Lei nº 1.079, de 1950 (perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública), se assemelha à pena prevista no artigo 4º, incisos II e III, da Lei nº 13.869, de setembro de 2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade e que reza:

Art. 4º São efeitos da condenação:

[...];

II - a inabilitação para o exercício de cargo, mandato ou função pública, pelo período de 1 (um) a 5 (cinco) anos;

III - a perda do cargo, do mandato ou da função pública.

As sanções pela prática de crime de responsabilidade são de natureza eminentemente política, aplicadas por este colendo Tribunal Especial de Julgamento, enquanto que as sanções correspondentes ao abuso de autoridade fixadas no artigo 4º da Lei nº 13.869/2019 são aplicadas pelo Poder Judiciário em virtude da sua natureza evidentemente criminal.

Por isso, o exemplo citado evidencia inexistir coincidência necessária e indissolúvel entre infrações penais *stricto sensu* e delito político.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Igualmente, não pode passar despercebido, em razão da sua relevância, na situação em tela, que as finalidades do afastamento determinadas na esfera política e na esfera criminal são diferentes.

Isso porque o impeachment não tem por objetivo punir a Autoridade criminalmente, mas afastá-la do cargo que ocupa para proteção do interesse público contra perigo ou ofensa, devido a abuso de poder oficial, negligência de dever ou conduta incompreensível com a dignidade do cargo.

Isso posto, o impeachment é um processo de natureza política e não de índole criminal.

2.5 Da autonomia de instâncias entre infrações político-administrativas e atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.249/1992)

Primeiramente, convém assinalar que existe independência de instâncias entre os atos de improbidade elencados na Lei nº 8.249/1992 e as infrações político-administrativas previstas na Lei nº 1.079/1950.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de repercussão geral do tema 576, fixou a seguinte tese: "*O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



autonomia das instâncias" (RE 976566, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019).

No mesmo norte, cita-se recente precedente da colenda Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça catarinense:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FESTA NACIONAL DO PINHÃO. "CASA DO PINHÃO". TERCEIRIZAÇÃO. RECURSOS PÚBLICOS. - INTERLOCUTÓRIO DE RECEBIMENTO NA ORIGEM. (1) PREFEITO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE. - De acordo com o assentado pelo Supremo Tribunal Federal, "o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias" (RE 976566, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 13-9-2019). (2) RECEBIMENTO DA INICIAL. IN DUBIO PRO SOCIETATE. DECISÃO ACERTADA. - "Considerando a relevância do tema discutido em ações de improbidade administrativa, e em reverência ao princípio do in dubio pro societate, a rejeição da inicial com fundamento no art. 17, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa só é possível quando resta cabalmente demonstrado pelo notificado 'a inexistência do fato ou a sua não-concorrência para o dano ao patrimônio público' (GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Administrativa. 4ª ed. rev e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 703." (TJSC, AI 4016256-48.2016.8.24.0000, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. em 15-8-2017). DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4019307-62.2019.8.24.0000, de Lages, rel. Henry Petry Junior, Segunda Câmara de Direito Público, j. 07-07-2020).

Na situação em exame, observa-se que o arquivamento de inquérito civil para apurar a prática de ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.249/1992) ou a propositura da ação civil para responsabilização por atos de improbidade administrativa formulado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina não impede que o Parlamento processo e julgue as Autoridades que cometam crimes de responsabilidade descritos na Lei nº 1.079/1950.

Além do mais, da leitura das promoções de arquivamento das peças investigatórias pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, acostadas às fls. 974-981 e 983-995, constata-se que o arquivamento não se deu por atipicidade da conduta do ato ímprobo, mas por ausência de lastro probatório para instauração da investigação.

Nesse particular, cumpre distinguir o arquivamento por atipicidade da conduta ímproba do arquivamento por ausência de elementos probatórios para propositura da ação para responsabilidade por ato de improbidade administrativa.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



O arquivamento por atipicidade do ato de improbidade administrativa determinado pelo membro do Ministério Público e aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público veda a reabertura do inquérito civil ou a instauração de novo procedimento investigatório, mesmo se surgirem fatos novos, visto que se formou a coisa julgada material.

De outro lado, o arquivamento do inquérito civil que apura suposto ato de improbidade administrativa por ausência de provas, na eventualidade de superveniente surgimento de prova nova ou fato novo relevante, possibilita a reabertura da investigação ou a instauração de novo inquérito civil para apuração do ato de improbidade administrativa.

É o que se extrai do artigo 12 da Resolução nº 23/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 12. O desarquivamento do inquérito civil, diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, poderá ocorrer no prazo máximo de seis meses após o arquivamento. Transcorrido esse lapso, será instaurado novo inquérito civil, sem prejuízo das provas já colhidas.

Parágrafo único. O desarquivamento de inquérito civil para a investigação de fato novo, não sendo caso de ajuizamento de ação civil pública, implicará novo arquivamento e remessa ao órgão competente, na forma do art. 10, desta Resolução.

Dessa forma, a fundamentação dos arquivamentos formulados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina não possui o



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



condão de influenciar na justa causa para a persecução de infração político-administrativa.

Por oportuno, em que pese a situação jurídica delineada atualmente seja outra, tendo sido outro o encaminhamento recentemente dado ao inquérito civil, certo que, ainda que as peças investigatórias permanecessem arquivadas pelo Ministério Público, há de se considerar a necessária independência entre as instâncias, entre os atos de improbidade elencados na Lei nº 8.249/1992 e os crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079/1950. Assim, não se vislumbra qualquer argumento que possa ensejar a carência de justa causa em razão do arquivamento inicial formulado pelo Ministério Público, notadamente porque tal cenário, repise-se, é o oposto hoje.

2.6 Da conexão probatória e da necessidade do processo e julgamento único em face do Senhor Governador e da Senhora Vice-Governadora (*simultaneus processos*)

A Lei nº 1.079/1950 não definiu a questão de conexão ou continência dos Agentes Políticos que incorrem em crime de responsabilidade.

No entanto, diante da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, prevista no artigo 79 da Lei nº 1.079/1950, é cabível a aplicação dos artigos 76 e 77 do Código de Processo Penal.

Segundo o artigo 79 da Lei nº 1.079/1950:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

Dispõem os artigos 76 e 77 do Código de Processo Penal:

Art. 76. A competência será determinada pela conexão:

I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;

II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;

III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

Art. 77. A competência será determinada pela continência quando:

I - duas ou mais pessoas forem acusadas pela mesma infração;

II - no caso de infração cometida nas condições previstas nos arts. 51, § 1o, 53, segunda parte, e 54 do Código Penal.

No caso em análise, verifica-se que as infrações político-administrativas cometidas pelos denunciados **CARLOS MOISÉS DA SILVA** e **DANIELA CRISTINA REINEHR** têm a conexão instrumental,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



probatória ou processual, nos termos do artigo 76, inciso III, do Código de Processo Penal.

Nessa hipótese mesmo que não ocorra o liame subjetivo do concurso de agentes entre os denunciados, torna-se admissível o reconhecimento da conexão em virtude de as provas produzidas na infração político-administrativa cometida pelo denunciado **CARLOS MOISÉS DA SILVA** influenciarem na existência dos crimes de responsabilidade perpetrados pela denunciada **DANIELA CRISTINA REINEHR**.

Leciona Renato Brasileiro de Lima que *“para a existência de conexão probatória, não há qualquer exigência de relação de tempo e espaço entre dois delitos. Basta que a prova de um crime tenha a capacidade influir na prova de outro delito”* (Manual de processo penal: volume único. 6ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018. pág. 573-574).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal determina que *“a conexão instrumental ou probatória - única modalidade cogitável na espécie - exige, porém, vínculo objetivo entre as diversas infrações, de tal modo que a prova de uma ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influa na prova da outra (precedentes do STF): não basta, assim, para sua caracterização, a identidade do agente e da vítima de delitos independentes”* (HC 81042, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 11/09/2001, DJ 19-10-2001 PP-00032 EMENT VOL-02048-02 PP-00293).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Denota-se que o vínculo objetivo da conexão probatória entre as condutas imputadas aos denunciados **CARLOS MOISÉS DA SILVA** e **DANIELA CRISTINA REINEHR** decorre das ilegalidades no pagamento indevido de vencimento aos Procuradores do Estado de Santa Catarina.

Infere-se que não se tratam de fatos paralelos no mundo jurídico, mas, sim, de infrações político-administrativas que se insinuam entre si, motivo pelo qual devem ser processadas e julgadas num único processo.

Em consideração a isso, conclui-se que a pretensão de cisão do processo afronta o efeito da conexão, que é a unidade de processo e julgamento, segundo o artigo 79 do Código de Processo Penal:

Art. 79. A conexão e a continência importarão unidade de processo e julgamento, salvo:

I - no concurso entre a jurisdição comum e a militar;

II - no concurso entre a jurisdição comum e a do juízo de menores.

§ 1º Cessará, em qualquer caso, a unidade do processo, se, em relação a algum co-réu, sobrevier o caso previsto no art. 152.

§ 2º A unidade do processo não importará a do julgamento, se houver co-réu foragido que não possa ser julgado à revelia, ou ocorrer a hipótese do art. 461.

Ademais, não há violação ao princípio republicano e da separação dos Poderes, pois o julgamento do processo de impeachment é realizado por um Tribunal de jurisdição mista, composto por cinco



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



membros do Poder Legislativo e cinco Desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 78, §1º e §3º, da Lei nº 1.079/1950:

Art. 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 fôr 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.

§ 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Conclui-se, então, pela impossibilidade de cisão dos autos para processamento e julgamento do Senhor Governador e da Senhora Vice-Governadora, em razão da conexão probatória existente entre os fatos imputados, motivo pelo qual a tramitação do processo e julgamento único (*simultaneus processus*) é medida necessária à regularidade procedimental.

2.7 Da desnecessidade de desentranhamento do pedido de Representação nº 0073, já arquivado, do atual processo de impeachment

Em relação à eventual pretensão de desentranhamento da Representação nº 73, não é de ser provida.

O processo de impeachment nº 0073 foi juntado como documento neste processo, haja vista o recebimento deste como um novo pedido de impeachment. Ainda, sua juntada foi prévia ao parecer da Procuradoria da Assembleia Legislativa e, por conseguinte, antes de prolatada a decisão de recebimento do processo, com posterior notificação do Governador do Estado e da Vice-Governadora, que puderam dele se defender quando do protocolo de suas defesas, no prazo de 10 sessões ordinárias.

2.8 Da existência de fatos novos

No que tange à existência de fatos novos, convém lembrar que a prova nova autorizadora para o prosseguimento da persecução para



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



apuração de infração político-administrativa, anteriormente arquivada por carência de provas, é aquela capaz de alterar o panorama probatório, dentro do qual fora concebido e acolhido o pedido de arquivamento.

Ressalta-se que há de ser ela substancialmente inovadora.

E para se aquilatar a inovação substancial de tal prova é mister seu cotejo com o conjunto probatório preexistente.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *“entendem doutrina e jurisprudência que três são os requisitos necessários à caracterização da prova autorizadora do desarquivamento de inquérito policial (artigo 18 do CPP): a) que seja formalmente nova, isto é, sejam apresentados novos fatos, anteriormente desconhecidos; b) que seja substancialmente nova, isto é, tenha idoneidade para alterar o juízo anteriormente proferido sobre a desnecessidade da persecução penal; c) seja apta a produzir alteração no panorama probatório dentro do qual foi concebido e acolhido o pedido de arquivamento”* (RHC 18.561/ES, Rel. Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, SEXTA TURMA, julgado em 11/04/2006, DJ 01/08/2006, p. 545).

No caso em exame, verifica-se que, no dia 10 de fevereiro de 2020, o Desembargador Relator dos autos do Mandado de Segurança nº 9016397-12.1998.8.24.0000, por meio de avocação dos autos, proferiu decisão monocrática que revogou as *“decisões anteriores exaradas nestes autos que determinaram pagamento de verbas em tese*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



devidas aos Procuradores do Estado a título de tratamento paritário com os Procuradores da Assembleia Legislativa” (fls. 15-21).

Posteriormente, no dia 11 de maio de 2020, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em sessão, proferiu a decisão nº 285/2020, que, em preliminar, sustou “*cautelamente o pagamento de verba remuneratória intitulada “verba de equivalência” aos Procuradores do Estado de Santa Catarina, estando configurados efetivamente os pressupostos da plausibilidade jurídica (fumus boni iuris), concernentes ao pagamento de verba remuneratória com base e isonomia inexistente entre as carreiras de Procurador do Estado e Procurador da ALESC e sem disposição legal que justifique o seu pagamento, e o risco de perecimento do direito em razão da demora em sua proteção (periculum in mora), tendo em vista o pagamento irregular que já vem sendo feito desde o mês de outubro de 2019 a possibilidade de que sejam feitos pagamentos retroativos [...]”* (fls. 605-609).

Diante desses elementos que instruem os autos, raia pela temeridade a afirmação de inexistência de elementos substancialmente novos de informação, colhidos após o indeferimento do pedido nº 0073, para embasar a nova denúncia contra o Senhor Governador e a Senhora Vice-Governadora.

2.9 Descabimento das hipóteses de rejeição da denúncia

As causas de rejeição da denúncia, à vista da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao rito da Lei nº 1.079/190,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



somente são possíveis em razão de algumas das causas enumeradas no artigo 395 do Código de Processo Penal, *in verbis*:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:
(Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal. (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

Parágrafo único. (Revogado). (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

2.9.1 Da aptidão da denúncia

De início, convém assinalar que a denúncia formulada nas infrações político-administrativas pode ser conceituada como o ato processual por meio do qual o cidadão se dirige ao Presidente da Assembleia Legislativa, dando-lhe conhecimento da prática de um crime de responsabilidade por Agente Político, e manifesta a vontade de ser aplicada a sanção de perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

Dispõe o artigo 41 do Código de Processo Penal:

Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

Diante dessa exigência, perfaz-se uma análise individualizada para se aferir se a peça acusatória formulada às fls. 2-14 preenche os requisitos legais.

2.9.1.1 Da Exposição da infração político-administrativa com todas as suas circunstâncias

No que tange à exposição da infração político-administrativa com todas as suas circunstâncias, colhe-se da jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça de catarinense que *"não há necessidade de minúcias, mas não pode ser sucinta demais. Deve restringir-se ao indispensável à configuração da figura delitual penal e às demais circunstâncias que envolverem o fato e que possam influir na sua caracterização. Sempre que possível deve ser feita alusão ao lugar, ano, mês, dia e hora em que o crime foi praticado, bem como referência aos instrumentos empregados e ao modo como foi cometido. Na denúncia ou queixa o Acusador pede a condenação do acusado ou querelado, e, para fazê-lo, deve imputar-lhe a prática de uma infração penal, a causa petendi, a razão do pedido de condenação. João Mendes Júnior dizia que a peça acusatória é uma exposição narrativa e demonstrativa. Narrativa porque deve revelar o fato com todas as suas circunstâncias, apontando o seu autor (quis?), os meios que empregou (quibus auxiliis?), o mal que produziu (quid?), os motivos (cur?), a maneira como o praticou (quomodo?), o lugar (ubi?) e o tempo (quando?)". (COSTA*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



FILHO, Fernando Tourinho da. Código de processo penal comentado. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 190) (TJSC, Recurso em Sentido Estrito n. 0000582-97.2014.8.24.0023, da Capital, rel. Newton Varella Júnior, Quarta Câmara Criminal, j. 28-01-2016).

Ressalta-se que o juízo de inépcia, quanto a este ponto, constitui-se em um juízo de valor sobre a própria denúncia.

Trata-se de atribuição exclusiva do órgão que, constitucionalmente, tem a competência de julgar a emissão desse juízo de cognição e, ao mesmo tempo, valorativo.

No caso em exame, denota-se que a denúncia de fls. 2-14, juntamente com as demais peças que a instruem, explicita a descrição de fatos que, em tese, se amoldam na descrição típica de crimes de responsabilidade e que teriam a participação do Senhor Governador do Estado de Santa Catarina e da Senhora Vice-Governadora, esta última tanto no exercício do cargo de Governador quanto no cargo de Vice-Governadora.

A peça inaugural descreve que a Sra. Vice-Governadora e o Sr. Governador incorreram em grave omissão dolosa que atenta contra a probidade na administração, pois procederam de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo e agiram contra a guarda e o legal emprego do dinheiro público ao ordenarem despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas, visto que mantiveram o pagamento da verba equivalência



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



aos Procuradores do Estado e não adotaram as medidas necessárias à suspensão do benefício.

A Denúncia descreve, ainda, que o Senhor Governador e a Senhora Vice-Governadora agiram com dolo ao encamparem a defesa do ato administrativo que concedeu a verba de equivalência aos Procuradores do Estado.

A denúncia apresenta as circunstâncias obrigatórias, pois descreve (I) o período no qual os fatos foram cometidos, (II) que quem os praticou foram a Senhora Vice-Governadora (tanto no exercício do cargo de Governadora quanto no exercício do cargo de Vice-Governadora) e o Senhor Governador, (III) o motivo que ensejou o benefício da concessão ilegal da verba de equivalência aos Procuradores do Estado, (IV) o modo como foram cometidas as infrações político-administrativas, com grave omissão dolosa da Senhora Vice-Governadora e do Governador em não suspenderem os efeitos do pagamento da verba de equivalência aos Procuradores do Estado até deliberação final dos órgãos de controle do Estado de Santa Catarina, (V) o fato de a Senhora Vice-Governadora e o Senhor Governador encamparem a defesa pela legalidade do pagamento da verba de equivalência aos Procuradores do Estado e, por fim, (VI) o malefício causado, que foram os prejuízos sofridos pelo Erário catarinense em razão do pagamento de verba de equivalência aos Procuradores do Estado.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Portanto, constata-se que a denúncia contém a adequada indicação das condutas que descrevem as infrações político-administrativas imputadas à Senhora Vice-Governadora e ao Senhor Governador, a partir de elementos aptos a tornar plausível a acusação, o que lhes permite o pleno exercício do direito de defesa.

Nesse sentido, colho julgado de lavra do Excelentíssimo Desembargador Sérgio Rizelo, nos autos do Processo nº 2014.024760-1, Habeas Corpus, Segunda Câmara Criminal, Decisão Monocrática do Tribunal de Justiça, julgado em 11/04/2014:

"De início, afasto a tese de inépcia da denúncia oferecida por não verificar contexto a reputá-la, em quaisquer das óticas que seja observada, como descrevente de fatos genéricos. Isso porque, a peça portal em liça faz menção àqueles fatos que supostamente foram hábeis à subsunção da conduta da paciente na moldura típica prevista na norma incriminadora, instrumentalizando nesta toda documentação que confere plena aptidão à defesa para o exercício da garantia constitucional que a esta confere amplitude, encontrando-se o documento assim formalmente perfeito.

A propósito:

"Apta a instaurar a ação penal é a denúncia na qual estão delineados, ainda que sinteticamente, os fatos que supostamente constituem infração de norma incriminadora e a descrição da conduta do acusado, além dos elementos de convicção que a respaldam, de modo a satisfazer os requisitos do art. 41 do CPP" (AC n. 2009.006937-9, de Posto Belo, rela. Desa. Salete Silva Sommariva, j. 18/08/2010).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Não há qualquer ofensa à cláusula do due process of law e, repisa-se o procedimento, ao menos neste juízo de cognição, até, então instrumentalizado de mácula alguma padece.

A respeito, colaciona-se para arrematar: HABEAS CORPUS. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ALEGADA FALTA DE JUSTA CAUSA. ATIPICIDADE DA CONDUTA NÃO DEMONSTRADA. APROFUNDAMENTO DA PROVA INVIÁVEL NA VIA ESTREITA DO WRIT. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. ORDEM DENEGADA.

"O pleito de francamente da ação por falta de justa causa pela via de habeas corpus é medida de exceção, só admissível quando emerge dos autos, de forma inequívoca, a inocência do acusado, a atipicidade da conduta ou a extinção da punibilidade, o que não se verifica mal hipótese vertente. Precedentes. (Habeas Corpus n. 43354 / RS, rela. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, em 20.9.2007).

E ainda, de relatoria do Excelentíssimo Desembargador Carlos Alberto Civinski:

"No caso em tela, ao ler o teor da denúncia (fls. 60-64 dos autos de origem), não verifico, de plano, qualquer mácula frente ao que dispõe o art. 41 do Código de Processo Penal, porque houve narrativa fática pautada em elementos extraídos do inquérito policial, que permite identificar espaço, tempo e vínculo entre os denunciados, além da subsunção dos fatos aos tipos correspondentes. (Processo nº 4020204-90.2019.8.24.0000, Habeas Corpus, Primeira Câmara Criminal, Decisão Monocrática do Tribunal de Justiça, julgado em 09/07/2019)."

Por derradeiro, convém lembrar que, na forma do artigo 569 do Código de Processo Penal, as omissões contidas na denúncia podem ser supridas a todo tempo antes da sentença.



2.9.1.2 Da qualificação dos denunciados

Em relação à qualificação dos denunciados, infere-se que a denúncia, sem dúvida alguma, qualifica os denunciados, na medida em que os individualiza, no exórdio da inicial, como sendo o Senhor Governador do Estado de Santa Catarina **CARLOS MOISÉS DA SILVA** e a Senhora Vice-Governadora **DANIELA CRISTINA REINEHR**.

É consabido que o fato de ser desconhecida a identificação completa dos denunciados não é óbice ao oferecimento da peça acusatória, desde que se possa mencionar seus traços característicos.

É o que se extrai da interpretação do artigo 259 do Código de Processo Penal, que dispõe que *"a impossibilidade de identificação do acusado com o seu verdadeiro nome ou outros qualificativos não retardará a ação penal, quando certa a identidade física. A qualquer tempo, no curso do processo, do julgamento ou da execução da sentença, se for descoberta a sua qualificação, far-se-á a retificação, por termo, nos autos, sem prejuízo da validade dos atos precedentes"*.

Logo, a peça exordial cumpre o requisito legal.

2.9.1.3 Da classificação do crime

No que diz respeito à classificação dos crimes de responsabilidade, nota-se que o denunciante capitulou que a Senhora Vice-Governadora **DANIELA CRISTINA REINEHR** e o Senhor



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Governador do Estado de Santa Catarina **CARLOS MOISÉS DA SILVA** incorreram no preceito primário do art. 4º, incisos V e VII, c/c art. 9º, VII, c/c art. 11, 1, c/c art. 74, todos da Lei nº 1.079/1950.

Dispõe a Lei nº 1.079/1950 quanto aos dispositivos indicados pelo denunciante:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...].

V - A probidade na administração;

[...].

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...].

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

Cabe destacar que, na atual conjuntura do rito processual de admissibilidade da denúncia, não se trata do momento adequado para apreciação do verdadeiro dispositivo violado, pois os julgadores não ficam vinculados à classificação do crime feita na denúncia.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Aliás, destaca-se que *“o juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave”* (artigo 383 do Código de Processo Penal) ou *“encerrada a instrução probatória, se entender cabível nova definição jurídica do fato, em consequência de prova existente nos autos de elemento ou circunstância da infração penal não contida na acusação, o Ministério Público deverá aditar a denúncia ou queixa, no prazo de 5 (cinco) dias, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pública, reduzindo-se a termo o aditamento, quando feito oralmente”* (artigo 384 do Código de Processo Penal), sem que possa configurar qualquer afronta ao devido processo, posto que os denunciados se defendem dos fatos narrados e não da sua capitulação.

À vista disso, por não se tratar de requisito obrigatório da peça vestibular, deduz-se que a denúncia preenche o mencionado requisito legal.

2.9.1.4 Do rol de testemunhas

No que concerne ao rol de testemunhas, o Denunciante repisa a necessidade de oitiva daquelas arroladas no processo de impeachment 0073. Caso recebida a denúncia, poderá formular o libelo e requerer quais pretende ouvir, expurgando ou aditando seu rol, no limite definido por este Tribunal Especial de Julgamento.



2.9.1.5 Do endereçamento da peça acusatória

No que corresponde ao endereçamento da denúncia, percebe-se que o denunciante indicou com clareza o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Reforça-se que não se trata de requisito essencial, porquanto eventual erro não invalida a denúncia⁴.

2.9.2. Das condições da ação

Primeiramente, convém conceituar que “as denominadas condições da ação, no processo penal brasileiro, condicionam o conhecimento e julgamento da pretensão veiculada pela demanda ao preenchimento prévio de determinadas exigências, ligadas ora identidade das partes, com referência ao objeto da relação de direito material a ser debatida, ora à comprovação da efetiva necessidade da atuação jurisdicional” (PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal / Eugênio Pacelli – 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, pág. 151).

Dito isso, denota-se que a maioria dos doutrinadores, em matéria processual penal (que se aplica de forma subsidiária ao rito processual do impeachment), argumenta que as condições genéricas da ação seriam a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade e o interesse

⁴ RHC 60216, Relator(a): CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 31/08/1982, DJ 24-09-1982 PP-09444 EMENT VOL-01268-01 PP-00219



processual, o que impõe a análise individualizada de cada condição para aferir o seu cumprimento.

2.9.2.1. Da possibilidade jurídica do pedido

A respeito da possibilidade jurídica do pedido, verifica-se que os artigos 5º a 12 da Lei nº 1.079/1950 tipificam as infrações político-administrativas, enquanto os artigos 73 e 40, inciso XX, c/c parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, c/c os artigos 74 a 79 da Lei nº 1.079/50 estabelecem o rito procedimental para processamento e julgamento da perda do cargo e da inabilitação da função pública das Autoridades.

A propósito, Renato Brasileiro de Lima ensina que:

O pedido formulado pela parte deve se referir a uma providência admitida pelo direito objetivo, ou seja, o pedido deve encontrar respaldo no ordenamento jurídico, referindo-se a uma providência permitida em abstrato pelo direito objetivo. Entende-se que não se afigura conveniente a instauração e o desenvolvimento de um processo quando, desde logo, se afigura inviável o atendimento em absoluto da pretensão, seja porque a ordem jurídica não prevê providência igual à requerida, porque a ordem jurídica expressamente a proíba, seja porque o ordenamento jurídico impede a manifestação judicial sobre a questão (Manual de processo penal: volume único / Renato Brasileiro de Lima – 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, pág. 297).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Dessa forma, vislumbra-se que a pretensão deduzida pelo denunciante não encontra ofensa a nenhuma proibição expressa ou afronta o ordenamento jurídico, razão pela qual se encontra cumprida a condição de possibilidade jurídica do pedido.

2.9.2.2. Da legitimidade

Relativamente à legitimidade, cabe registrar que só há legitimação para agir quando a parte é titular de um dos interesses em litígio, bem como a pessoa em face de quem o pedido do autor há que ser feito.

No caso em exame, verifica-se que o denunciante instruiu, na propositura da denúncia, a prova da sua cidadania (fls. 206).

Na sequência, o denunciante comprovou, no curso da relação jurídico-processual, a condição de cidadão (fls. 638-639), visto que se encontra no gozo dos seus direitos políticos, não havendo nenhuma causa de suspensão ou perda estabelecida no artigo 15 da Constituição da República.

Destarte, considerando que *“a analogia constitui meio de integração do direito, de modo que a aplicação, no processo penal, de regras contidas no Código de Processo Civil pressupõe a existência de lacuna normativa”* (STF - Rcl 23045 ED-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 10-03-2020 PUBLIC 11-03-2020), e



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



não havendo, na Lei nº 1.079/1950 e no Código de Processo Penal, em que consiste a prova de cidadania, torna-se plenamente cabível a utilização do artigo 1º, §3º, da Lei nº 4.717/1965, c/c artigo 3º do Código de Processo Penal, para preencher a lacuna a respeito de quais os documentos são necessários para comprovar a condição de cidadão.

Reza o artigo 1º, §3º, da Lei nº 4.717/1965:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

[...].

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

O artigo 3º do Código de Processo Penal prevê:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Art. 3º A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

Assim sendo, o denunciante cumpre a definição legal de cidadão, exigida pelo artigo 75 da Lei nº 1.079/1950, estando legitimado para a propositura da ação penal popular visando à perda e à inabilitação da função pública das Autoridades.

Em relação à legitimidade passiva das infrações político-administrativas, *"a responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais a configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia 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"* (STF - ADI 1008, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-40378 EMENT VOL-01809-01 PP-00049).

Nesse particular, convém transcrever proficiente voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da Pet 1954, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 01-08-2003 PP-00130 EMENT VOL-02117-30 PP-06370:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



"[...]"

Sabemos que o processo de impeachment destina-se a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional de determinados agentes políticos, dentre os quais Ministro de Estado, desde que condenados, por órgão estatal competente, pela prática de crime de responsabilidade. Esse instrumento jurídico-constitucional visa a promover – e a tanto se resumem os efeitos decorrentes de sua utilização – a remoção compulsória, com a sua consequente inabilitação funcional temporária, dos agentes públicos, que em face de sua especial condição política, são qualificados, expressamente, pelo ordenamento constitucional, como sujeitos ativos de "crime de responsabilidade".

Cumpre assinalar, neste ponto, no que se refere à legitimação passiva para o processo de impeachment, que a Carta da República, ao dispor sobre os ilícitos político-administrativo, referiu-se, em rol exaustivo, a determinados agentes políticos, como Ministro de Estado, aptos a ostentar, só eles, para tal efeito, a condição formal de autores dessa particular modalidade infracional, consoante adverte o magistério da doutrina (PAULO BROSSARD, "O impeachment", p. 61/62, item n. 41, 2ª ed., 1992, Saraiva)

Na realidade, uma das notas caracterizadoras do crime de responsabilidade refere-se à circunstância de que somente os agentes estatais expressamente mencionados na Constituição qualificam-se como sujeitos ativos das infrações político-administrativas, expondo-se, em decorrência dessa especial condição, ao processo de impeachment e às consequências de ordem constitucional resultante da pertinente condenação (destituição do cargo ou do mandato e inabilitação temporária,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



por oito (8) anos, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 40, inciso XX, c/c parágrafo único, estabelece que o Senhor Governador e a Senhora Vice-Governadora estão submetidos ao processamento e julgamento pela prática de crimes de responsabilidade, cuja tipificação e rito procedimental estão previstos na Lei nº 1.079/1950.

No que tange à omissão da menção do cargo de Vice-Governador para responder pelas condutas que se amoldam a infrações político-administrativas da Lei nº 1.079/1950, cabe destacar que a ausência da figura do Vice, nos artigos 14 e 75 da Lei nº 1.079/50, como sujeito passivo do crime de responsabilidade – respectivamente, no âmbito do Poder Executivo federal e estadual – não retira a legitimidade do constituinte originário em assim dispor.

Notadamente porque é ínsita ao regime republicano e democrático a possibilidade de responsabilização dos mandatários máximos do Estado, representados na figura do Governador e de seu Vice.

Até porque a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50), desenhada sob a égide da Constituição Federal de 1946, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal nos seguintes precedentes: MS 24297, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



14/11/2002, DJ 14-02-2003 PP-00085 EMENT VOL-02098-01 PP-00183, ADPF 378 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016 e ADI 1628 MC, Relator(a): NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/1997, DJ 26-09-1997 PP-47475 EMENT VOL-01884-01 PP-00085.

E, justamente por preceder à promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 1079/50 tem seu fundamento de validade na Constituição Federal de 1946 que, em seus artigos 62, I, e 88, restringia à figura exclusiva do Presidente, como Chefe do Poder Executivo federal, a possibilidade de ser julgado e processado pelos crimes de responsabilidade.

Ademais, na época da prolação da Lei nº 1.079/1950, não existia o cargo de Vice-Governador. Vide artigo 139 da Constituição Federal de 1946:

Art. 139 - São também inelegíveis:

[...] II - para Governador:

a) em cada Estado, o Governador que haja exercido o cargo por qualquer tempo no período imediatamente anterior ou quem lhe haja sucedido, ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o tenha substituído; e o interventor federal, nomeado na forma do art. 12, que tenha exercido as funções, por qualquer tempo, no período governamental imediatamente anterior;



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



A Constituição Estadual de Santa Catarina, de 1947, assim dispunha, em seus artigos 40 e 41:

“Art. 40. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado.

Art. 41. Em caso de impedimento ou vaga do Governador, serão sucessivamente chamados ao exercício do governo o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado.

O substituto assumirá o cargo dentro de 48 horas da verificação da vaga ou impedimento. “

Portanto, não há como suscitar a ausência de previsão de Vice-Governador nas disposições da Lei nº 1.079/50, se esse cargo não existia à época.

O constituinte originário de 1988 inseriu a figura do Presidente da República e de seu Vice como passíveis de responderem por crime de responsabilidade, nos termos do artigo 51, inciso I, e artigo 52, inciso I, ambos da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

Em simetria a Constituição Federal, o constituinte estadual de 1989 reproduziu no artigo 40, inciso XX c/c parágrafo único da Constituição Federal, a legitimidade do Governador do Estado e seu Vice de responderem por seus atos quando praticarem crime de responsabilidade.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

Nesse sentido, cita-se o voto proferido pela Ministra Rosa Weber na ADPF 740-MC/DF, apresentado no dia 16 de outubro de 2020, no julgamento no Pleno do Supremo Tribunal Federal:

“No que se refere à imputação de crime de responsabilidade a Vice-Governador, por sua vez, consigna a decisão agravada a plena eficácia dos arts. 51, I, e 52, I, da Constituição da República, no que veiculam a figura do Vice-Presidente da República como sujeito passivo de crime de responsabilidade, a inviabilizar, no marco constitucional vigente, ter-se por inaplicável a Lei nº 1.079/1950 a Vice-Governador de Estado, considerada ainda, a regra de simetria inscrita no art. 25, caput, da CF e o próprio princípio republicano, que repudia o exercício de autoridade sem responsabilidade.”

Exsurge, então, de forma clara, a legitimidade passiva dos Denunciados para figurarem no pólo passivo da denúncia, pois o princípio republicano repulsa o exercício de Autoridade sem que seja possível a busca da sua responsabilidade por infração político-administrativa.



2.9.2.3. Do interesse processual

Em relação à condição de interesse processual, parte-se da ideia de que seu reconhecimento deve levar em consideração (I) a necessidade de afastar do cargo a Autoridade que incorre em crime de responsabilidade, (II) a adequação entre o pedido de afastamento do cargo da Autoridade e a proteção do texto constitucional que se pretende obter, e (III) a utilidade, que se traduz na eficácia do julgamento para satisfazer a pretensão da sociedade que é afastar do cargo a Autoridade que atentou contra a existência da União, do Estado ou do Município, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do Estado e dos Municípios, contra a probidade na administração pública, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Na situação em tela, observa-se que a necessidade é implícita ao processo de impeachment, em virtude da vedação de se cassar os direitos políticos das Autoridades, insculpido no artigo 15 da Constituição da República. Por essa razão, é necessária a existência de um processo para julgar a perda do cargo da Autoridade que incorreu numa das condutas de crime de responsabilidade.

Impõe o artigo 15 da Constituição da República que:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Igualmente, vislumbra-se que adequação também restou cumprida, visto que o denunciante pleiteia a perda do cargo das Autoridades e a inabilitação da função pública em razão de terem praticado infrações político-administrativas, e o faz por meio de um processo de impeachment.

Da mesma forma, verifica-se que o requisito da utilidade está consubstanciado na possibilidade de condenação à perda do cargo e na afastabilidade da função pública de Autoridade pela prática do crime de responsabilidade.

Portanto, à vista do cumprimento dos requisitos da necessidade, adequação e utilidade para deflagração do processo de impeachment, resta cumprida a condição de interesse processual.

2.9.2.4 Da condição de procedibilidade

A condição de procedibilidade está configurada na autorização de 2/3 (dois terços) dos membros da Assembleia Legislativa do Estado de



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Santa Catarina para instauração do processo de impeachment em face da Vice-Governadora do Estado **DANIELA CRISTINA REINEHR** pelos crimes de responsabilidade previstos no art. 4º, V e VII, cumulado com o art. 9º, item 7, art. 11, item 1 e art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, e do Governador do Estado **CARLOS MOISÉS DA SILVA** pelos crimes de responsabilidade previstos no art. 4º, V e VII, cumulado com o art. 9º, item 7, art. 11, item 1 e art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, conforme se infere dos Decretos Legislativos nºs 18.335 e 18.336, ambos de 17 de setembro de 2020 (fls. 1.863-1.864).

2.9.3 Dos pressupostos processuais

Quanto aos pressupostos processuais de existência e validade, verifica-se que, no exame de cognição sumária, eles encontram-se satisfeitos.

No que tange aos pressupostos processuais de existência, denota-se que a pretensão foi veiculada pela denúncia de fls. 2-14, por meio da qual se pretende a submissão das Autoridades que cometeram infrações político-administrativas ao julgamento pelo Tribunal Especial para decretação da perda do cargo e afastamento das funções públicas. O Tribunal Especial de Julgamento é órgão que possui jurisdição de índole constitucional para o julgamento das Autoridades (artigo 40, inciso XX c/c parágrafo único, da Constituição Estadual). Por fim, constata-se que o denunciante e os denunciados possuem capacidade de serem partes, visto que tanto o denunciante quanto os denunciados



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



possuem mais de 18 anos, assim como os denunciados estão investidos nos cargos de Governador e Vice-Governadora, respectivamente.

No tocante aos pressupostos processuais de validade, vislumbra-se, em análise preliminar, que (I) os membros que compõem o referido Tribunal são os juízes competentes para o julgamento do processo, (II) estão ausentes as causas de suspeição, impedimento ou incompatibilidade, (III) está presente a legitimidade *ad processum*, especialmente o fato de a denúncia estar assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, assim como acompanhada dos documentos que comprovem sua condição de cidadão, e, por fim, (IV) é inexistente a coisa julgada e ausente a litispendência.

Da mesma forma, não desponta qualquer outro elemento cuja inobservância possa conduzir à nulidade do feito.

Conclui-se, assim, pela presença dos pressupostos de existência e validade da relação processual.

2.9.4. Da justa causa

A justa causa é entendida como uma das condições na relação processual-penal, pois se faz necessário observar se o fato narrado na acusação se enquadra no rol de infrações político-administrativas (MOURA, Maria Thereza Rocha Assis. Justa causa para ação penal – doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001, p. 221).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Para tanto, há de se verificar o conjunto probatório pré-processual existente, a fim de perceber se há indícios de autoria e materialidade sólidos o bastante para justificar a existência de um processo de impeachment que, em si, também representa um gravame para a Autoridade.

No caso em exame, denota-se que a conduta típica atribuída à Senhora Vice-Governadora e ao Senhor Governador permite inferir, ao menos por hipótese, que os atos praticados configuram-se infrações de ordem político-administrativa e que os denunciados são culpados pelos atos praticados, havendo um conjunto sólido o bastante para permitir a instauração do processo de impeachment. Senão, vejamos.

O denunciante cita que, no ano de 1998, procuradores da PGE impetraram mandados de segurança visando garantir sua equiparação remuneratória à dos procuradores da ALESC, e que as decisões foram pela procedência. Que, em 2004, novo mandado de segurança foi impetrado, dessa vez pela Associação dos Procuradores, visando à percepção da verba de equivalência, cuja decisão também foi de procedência.

Relata que, passados quase 20 anos, em abril de 2019, um procurador da PGE buscou, judicialmente, executar tais julgados para receber a isonomia remuneratória, e que a PGE, em ato assinado pela então Procuradora-Geral, Dra. Célia, nos autos n. 0029186-64.1997.8.24.0023, negou o pagamento, afirmando estar prescrita tal pretensão.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Afirma que, no fim do ano de 2019, diversos procuradores se socorreram à Justiça, solicitando o desarquivamento dos processos e decisões dos idos de 1998 e 2004, para, com isso, buscarem “*pretensos valores atrasados com base nas ilações montadas no procedimento fraudulento*”.

Assevera que, em fevereiro deste ano, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina prolatou decisão suspendendo todo e qualquer pagamento com base em decisão pretérita referente à equiparação, sob os seguintes aspectos, que cita:

“O primeiro, acaso coubesse eventual direito tal seria adstrito a quem acionou a Justiça nos idos de 1998 e não a todos que entraram no órgão depois disso, mas, que, antes de tudo, pela prescrição evocada em outros autos pela própria PGE, não se poderia efetuar então o pagamento almejado de pretensos atrasados que chegavam a quase 8 milhões”.

Quanto à **VICE-GOVERNADORA (GOVERNADORA DO ESTADO EM EXERCÍCIO)**, afirma: a) que era **GOVERNADORA DO ESTADO** durante o período de 15/01/2020 a 20/01/2020; b) que em 15/01/2020 foi formalmente intimada acerca da DENÚNCIA de crime de responsabilidade (processo de impeachment nº 0073), pelo pagamento ilegal da verba de equivalência; c) que, mesmo conhecedora da duvidosa legalidade dos pagamentos realizados, não agiu com a cautela esperada, enquanto **GOVERNADORA DO ESTADO EM EXERCÍCIO** e gestora dos cofres públicos; e d) que deveria, por prudência, ter



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



suspendido o pagamento mensal da suposta equiparação até precisa apuração dos fatos.

O denunciante sustenta que a **VICE-GOVERNADORA (GOVERNADORA DO ESTADO EM EXERCÍCIO)** deveria ter agido para evitar o pagamento administrativo das verbas questionadas e não o fez, imputando-lhe a prática de '**condutas omissivas dolosas**' no trato e gestão com o dinheiro público, durante o período em que era **GOVERNADORA DO ESTADO** e que, no seu entender, tal fato atrairia a incidência do artigo 11 da Lei nº 1.079/50.

Assevera que a defesa por ela apresentada em 27/01/2020, no processo de impeachment 0073, ao defender a legalidade e legitimidade do pagamento administrativo aos Procuradores da PGE, configura **conduta comissiva**, pois encampa e referenda o que denomina de fraude.

Cita que, após o dia 10/02/2020, quando o Tribunal de Justiça de Santa Catarina prolatou decisão no Mandado de Segurança n 9016397-12.1998.8.24.0000, suspendendo o pagamento dos valores atrasados, na ordem de quase R\$ 8 milhões, deveria a **VICE-GOVERNADORA (GOVERNADORA DO ESTADO EM EXERCÍCIO)** comparecer publicamente, ou mediante ofício, ao **GOVERNADOR DO ESTADO**, solicitando a suspensão imediata dos pagamentos futuros.

Alega que manifestações públicas são comuns por parte da **VICE-GOVERNADORA** quando discorda de alguma ação praticada pelo



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



GOVERNADOR DO ESTADO e que, ao silenciar sobre o episódio narrado, foi conivente com a ilegalidade perpetrada.

Argumenta que a conduta omissiva praticada pela denunciada enquanto **GOVERNADORA DO ESTADO**, calcada na não-suspensão cautelar do pagamento mensal dos valores aos procuradores, bem como a conduta comissiva, realizada no bojo do processo de impeachment nº 0073, no qual defende a legalidade desse mesmo pagamento, constituem, ambas, *“delito de responsabilidade, contra a guarda legal e emprego de dinheiro público, ao ordenar despesa não autorizada em lei, e sem observância de prescrições legais relativas às mesmas e, ainda, por ter cometido ato de improbidade por proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo afrontando a legalidade e a moralidade administrativa causando por ações e omissões dolosas efetivos danos ao erário, que tem se reproduzido mês a mês na ordem aproximada de oitocentos mil reais”*.

Tipifica as condutas narradas nos artigos 4º, V e VII, c/c art. 9º, VII, c/c art. 11, 1, c/c art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, *in verbis*:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...].

V - A probidade na administração;

[...].

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...].

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

Em relação ao **GOVERNADOR DO ESTADO**, afirma: a) que, embora fosse a **VICE-GOVERNADORA** a **GOVERNADORA EM EXERCÍCIO** no dia 15/01/2020, data de sua intimação no processo de impeachment nº 0073, assim que retornou ao cargo, no dia 20, deveria, *ad cautelam*, ter suspenso o pagamento das verbas mensais contestadas, até ulterior apuração dos fatos; b) que, em entrevista realizada ao vivo no dia 10/02/2020, no programa Bom Dia SC, Rede NSC de Televisão, manifestou conhecimento do Mandado de Segurança nº 9016397-12.1998.8.24.0000, *"dizendo que tinha conhecimento de decisão que autorizava o pagamento de atrasados prolatada em aludido feito"*; c) que no mesmo dia 10/02/2020, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina prolatou decisão neste Mandado de Segurança, suspendendo o pagamento dos valores atrasados aos procuradores da PGE; d) que, com a suspensão judicial dos pagamentos pretéritos aos procuradores, deveria o **GOVERNADOR DO ESTADO**, por cautela, suspender de ofício os pagamentos futuros, enquanto se discutisse a legalidade da rubrica; e) que os pagamentos mensais aos procuradores da PGE



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



continuaram ocorrendo, só vindo a ser suspensos com a decisão do Tribunal de Contas do Estado, proferida em 11/05/2020; e f) que efetuou a troca da Procuradora-Geral do Estado sem proceder à abertura de sindicâncias, omitindo-se no dever de apurar eventuais responsabilidades pessoais.

Qualifica tais práticas como **conduta omissiva dolosa**, passível de enquadramento como crime de responsabilidade.

Tipifica as condutas narradas nos artigos 4º, V e VII, c/c art. 9º, VII, c/c art. 11, 1, c/c art. 74, todos da Lei nº 1.079/50, *in verbis*:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...].

V - A probidade na administração;

[...].

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...].

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Os indícios a respeito da materialidade e autoria dos fatos narrados na denúncia são constatados por meio da decisão monocrática proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 9016397-12.1998.8.24.000, da Capital, que determinou *"a revogação das decisões anteriores exaradas nestes autos que determinaram o pagamento de verbas em tese devidas aos Procuradores de Estado a título de tratamento paritário com os Procuradores da ALESC"* (fls. 15-21).

Corroboram os indícios de materialidade e autoria dos fatos narrados na denúncia a Informação da Diretoria de Atos de Pessoal nº 31/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a qual concluiu *"que no fato de que as informações juntadas pelo Excelentíssimo Senhor Governadora do Estado de Santa Catarina, Senhor Carlos Moisés da Silva, não modificam os apontamentos efetuados anteriormente nos autos deste processo, entende-se que os termos exarados na Informação DAP nº 01/2020 e Relatório Técnico DAP n.º 350/2020 devem ser integralmente mantidos, nos termos expostos do presente expediente"* (fls. 22-61), o Processo Administrativo PGE nº 4421/2019 (fls. 87-199), no qual consta o despacho exarado pela Procuradora-Geral do Estado e o de acordo do Senhor Governador (fls. 132), as informações prestadas pelo Senhor Governador (fls. 152-192) e pela Senhora Vice-Governadora (fls. 275-315), ofício GVG/GAB n.º 19/2020, datado de 15 de janeiro de 2020, subscrito pela Senhora Governadora do Estado em exercício, **DANIELA CRISTINA REINEHR** (fls. 409), ofício nº 174/2020, datado 16 de janeiro de 2020, subscrito pelo Secretário de Estado da Administração encaminhado para a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Senhora Governadora do Estado em exercício **DANIELA CRISTINA REINEHR** (fls. 410-416).

Referidos indícios de materialidade e autoria são fortalecidos também pela a decisão nº 285/2020, proferida pelo colendo Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, em preliminar, sustou *“cautelamente o pagamento de verba remuneratória intitulada “verba de equivalência” aos Procuradores do Estado de Santa Catarina, estando configurados efetivamente os pressupostos da plausibilidade jurídica (fumus boni iuris), concernentes ao pagamento de verba remuneratória com base e isonomia inexistente entre as carreiras de Procurador do Estado e Procurador da ALESC e sem disposição legal que justifique o seu pagamento, e o risco de perecimento do direito em razão da demora em sua proteção (periculum in mora), tendo em vista o pagamento irregular que já vem sendo feito desde o mês de outubro de 2019 a possibilidade de que sejam feitos pagamentos retroativos [...]”* (fls. 605-609).

As irregularidades narradas no voto do Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall reforçam a tese de que os atos típicos atribuídos ao Senhor Governador e à Senhora Vice-Governadora são, em tudo e por tudo, minimamente plausíveis.

Reforçam ainda mais a tese da denúncia os indícios de materialidade e autoria, ao se confrontar a tese sustentada pela Procuradora-Geral do Estado nos autos nº 0029186-64.1997.8.24.0023/0002 (fls. 449-478), com a encampação dos



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



denunciados na defesa dos atos de concessão da verba de equivalência aos Procuradores do Estado concedida no Processo Administrativo PGE nº 4421/2019 (fls. 87-199).

Todavia, a eficácia objetiva da coisa julgada formada nos Mandados de Segurança nº 0029186-64.1997.8.24.0023 e nº 9016397-12.1998.8.24.0000, que reconheceram o direito dos procuradores da PGE à equiparação remuneratória aos procuradores da ALESC, alcança somente aqueles procuradores que, nominalmente, configuraram como Impetrantes naqueles autos.

Veja-se a decisão proferida nos mandados de segurança citados:

- Mandado de Segurança n. 1988.088311-8 (9.612) (0029186-64.1997.8.24.0023 – número novo)

Impetrantes: relação nominal de procuradores da PGE

Pleito: equiparação remuneratória (*"Os impetrantes, todos Procuradores do Estado, buscam, com fundamento no art. 39, § 1º, da CF, e no art. 196 da CE, paridade remuneratória com os Procuradores da Assembléia Legislativa."*)

Decisão/Acórdão: *"No mérito, a segurança é de ser concedida. [...] A paridade remuneratória pretendida pelos impetrantes é expressamente garantida pelo art. 196 da Constituição Estadual, que dispõe: "Art. 196 - Aos Procuradores dos Poderes do Estado e aos delegados de polícia é assegurado o tratamento isonômico previsto no art. 26, §§ 1º e 2º, aplicando-se-lhes o disposto no art. 100, I a III" [...] Por isso, defere-se a segurança impetrada."*



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



A decisão, de 1996, confere aos procuradores da PGE, enquanto impetrantes nominados no mandado de segurança, equiparação remuneratória com os procuradores da ALESC, nos termos dos artigos 26, §§1º e 2º e 196 da Constituição Estadual.

O mesmo ocorreu com o Mandado de Segurança n. 9016397-12.1998.8.24.0000:

- *Mandado de Segurança n. 1998.010977-9 (numeração atual: 9016397-12.1998.8.24.0000)*

Impetrante: relação nominal de procuradores da PGE

Pleito: equiparação remuneratória dos procuradores da PGE aos procuradores da ALESC (“[...] e outros, impetraram Mandado de Segurança contra ato do Exmo. Procurador Geral do Estado, aduzindo que como procuradores do Estado lhes deve ser reconhecido o direito à paridade da remuneração, com o cargo de Procurador da Assembléia Legislativa, ex vi do artigo 196 da Constituição Federal”.

Decisão/Acórdão: concedida a equiparação remuneratória (“Ante o exposto, concede-se a ordem para assegurar a paridade remuneratória com os Procuradores das Assembleia Legislativa, pagando-lhes a diferença que for encontrada entre uma remuneração e outra, mencionada na documentação acostada [...]”)

Essa decisão igualmente aplica a equiparação remuneratória somente aos procuradores que nominalmente integram citado Mandado de Segurança.

Já o Mandado de Segurança impetrado pela APROESC, em 2004, implicou na concessão de outro direito:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Mandado de Segurança n. 2004.036760-3

Impetrante: APROESC (Associação dos Procuradores do Estado de Santa Catarina)

Pleito: incorporação aos vencimentos dos procuradores da PGE, da 'verba de equivalência', recebida pelos procuradores da Assembleia Legislativa ("A impetrante pretende incluir nos vencimentos dos seus associados, os Procuradores do Estado de Santa Catarina, o valor referente à denominada "verba de equivalência", de que gozam os Procuradores da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, sob o argumento de que obtiveram decisões judiciais favoráveis à paridade remuneratória daqueles com estes").

Decisão/Acórdão: "No caso em tela, o auxílio moradia, também chamado 'equivalência' constitui benefício concedido aos deputados estaduais em decorrência da Resolução n. 66./99, com a finalidade de prover-lhes ajuda remuneratória para as despesas decorrentes da moradia. [...]

Assim, se o referido auxílio foi incorporado aos vencimentos dos Procuradores da Assembléia Legislativa Estadual, o impetrante faz jus à sua percepção, em virtude da paridade remuneratória que lhes foi concedida.

[...] Dessa forma, impende reconhecer o direito dos Procuradores do Estado à percepção da chamada "verba de equivalência [...]

Todavia, frise-se que "o mandado de segurança não é substitutivo da ação de cobrança" (STF, súmula nº 269) e "não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria "(STF, súmula nº 271). Nesse contexto, o pleito referente à diferença não percebida pelos Procuradores do Estado de Santa Catarina desde julho de 2001, época em que os Procuradores da Assembléia Legislativa passaram a fazer jus à "verba de equivalência", não encontra guarida na via estreita do mandado de segurança, a partir da impetração. Por todo o exposto, concede-se parcialmente a segurança."



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Parece existir uma divergência entre o objeto concedido neste Mandado de Segurança, de 2004, impetrado pela APROESC, e os de 1998, impetrados por uma relação nominal de procuradores. Assim enquanto os Mandados de Segurança de n. 1988.088311-8 e 1998.010977-9 asseguram a paridade remuneratória entre os Procuradores da PGE e os Procuradores da ALESC, no Mandado de Segurança n. 2004.036760-3 foi assegurado o direito à 'verba de equivalência', um 'adicional' originário do auxílio-moradia conferido, à época, aos Deputados, membros do Judiciário e aos Procuradores da ALESC (Resolução DP 066/99 da ALESC, e à Resolução 01-00/TJSC).

Ainda, segundo documentos juntados nos autos do processo de impeachment, houve manifestação judicial da PGE defendendo a prescrição da pretensão grupos de procuradores da PGE no ano de 2019, que pretendiam executar a decisão do processo n. 0029186-64.1997.8.24.0023. E que, diante da manifestação do Estado, foi supostamente articulado o pagamento administrativo, através da instauração do Processo Administrativo PGE n. 4421/2019, instruído pela APROESC, representando a totalidade dos procuradores do Estado de Santa Catarina.

Chama a atenção a mudança no entendimento da Procuradoria Geral do Estado, enquanto órgão integrante do Governo do Estado de Santa Catarina: no processo judicial mostrava-se contrária ao pagamento das verbas, pela prescrição da pretensão. Já na via administrativa, acenou pela sua legalidade.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Em 02 de outubro de 2020 o processo administrativo PGE 4421/2019, que tratava do pagamento administrativo da equiparação remuneratória aos procuradores, chegou às mãos do GOVERNADOR DO ESTADO, que apostou o seu “DE ACORDO”.

Com a confirmação feita pelo GOVERNADOR DO ESTADO, foi feito o encaminhamento para pagamento. O montante retroativo alcançaria R\$ 8.500.906,58 (oito milhões, quinhentos mil, novecentos e seis reais e cinquenta e oito centavos), beneficiando 161 servidores, conforme atestam documentos do processo.

Portanto, teve o Governador ciência da tentativa do pagamento administrativo, do montante envolvido, não tendo se oposto ao seu trâmite.

Ao chegar citada denúncia às mãos da Vice-Governadora, em janeiro de 2020, esta também não se opôs, mesmo lhe sendo propiciado o benefício da dúvida, acerca da ilegalidade do pagamento, como da forma célere e nada usual com que o processo administrativo tramitou.

Embora não se possa provar, de plano, a grave omissão dolosa da Vice-Governadora e do Governador, visto que se trata de matéria a ser comprovada no curso da instrução, é no mínimo plausível a veracidade de toda a autuação indicada pelo denunciante na denúncia.

Ressalta-se que o elemento subjetivo da infração político-administrativa não pode ser objeto de análise por ocasião do



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



recebimento da denúncia, devendo ocorrer sua comprovação no curso da instrução processual (STF - Inq 3588 ED, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 24/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 15-04-2015 PUBLIC 16-04-2015, STF - Inq 3698, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 19/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 15-10-2014 PUBLIC 16-10-2014).

Em conclusão, pois, constata-se a existência de lastro probatório mínimo, consubstanciado em fatos indícios da materialidade e da autoria a respeito da plausibilidade da veracidade das imputações de infrações político-administrativas narradas na denúncia, estando, desse modo, configurada a justa causa.

2.9.5. Prática de fatos que, aparentemente, se inserem no rol dos crimes de responsabilidade (Juízo de Tipicidade)

Primeiramente, convém conceituar que a tipicidade *“é o juízo de adequação entre uma conduta praticada em concreto por determinada pessoa (João mata Pedro) e o tipo penal preexistente (“matar alguém”), ou seja: para se dizer que determinada conduta é típica, ela precisa enquadrar-se ao tipo penal”* (SMANIO, Gianpaolo Poggio e FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Direito penal: parte geral. – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 346-3647).

O artigo 85 da Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



contra a Constituição e, especialmente contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Acrescenta ainda o parágrafo único do artigo 85 da Constituição da República que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Pela leitura do dispositivo constitucional acima, verifica-se que o constituinte originário se preocupou em definir no próprio texto constitucional o bem jurídico a ser tutelado, deixando para o legislador ordinário a parte relativa à definição dos tipos penais e às normas de processo e julgamento de tais ilícitos.

Trata-se de tipos penais abertos, que convergem em si o equilíbrio do sistema constitucional, principalmente se considerar a forma do Estado e de Governo de nosso País.

Ana Flávia Messa apresenta o seguinte conceito analítico de crime de responsabilidade:

A preocupação está em demonstrar os elementos essenciais dos crimes de responsabilidade.

Na composição dos elementos estruturais de sua definição podemos enumerar:



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



a) tipicidade: a conduta do agente político tem que estar prevista na lei como crime de responsabilidade. Noutros termos, a ação ou omissão que configura infração político-administrativa deve se amoldar ao previsto em lei, pois a autoridade não pode ser punida por fato que não seja típico. Noutros termos, o crime de responsabilidade surge quando ocorrer na vida real a conduta omissiva ou comissiva descrita em lei.

b) ilicitude: a conduta do agente político deve ser contrária ao ordenamento jurídico, no sentido de lesar ou expor a perigo os valores político-administrativos. (CRIMES DE RESPONSABILIDADE. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 62/2005 | p. 263 - 279 | Maio - Jun / 2005 | DTR\2005\359).

Na fase de recebimento da denúncia, tem que se ter em mente que o denunciante deve demonstrar a tipicidade aparente das condutas da Autoridade que se amoldam aos tipos de infrações político-administrativas descritos na Lei nº 1.079/1950. Isso porque é causa de absolvição sumária e, por conseguinte, há rejeição da peça vestibular se reconhecida a atipicidade material ou formal da conduta descrita como crime de responsabilidade.

No caso em tela, observa-se que o comportamento dos denunciados atentou contra a Constituição Federal e a Lei de Crime de Responsabilidade notadamente contra a probidade administrativa, pois procederam de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo ao manterem o pagamento da verba de equivalência irregularmente concedida a todos os Procuradores do Estado, bem



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



como ao sustentarem a defesa administrativa do ato tido por ilegal em documentos subscritos por si.

O atentado contra a Constituição Federal pelo Senhor Governador e pela Senhora Vice-Governadora está demonstrado na violação do verbete da Súmula Vinculante nº 37, a qual dispõe que *“não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”*, assim como ao efeito vinculante imposto ao verbete sumular em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do artigo 103-A da Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Assim, os denunciados, com suas condutas, atentaram contra a Constituição Federal, notadamente contra a guarda e o legal emprego do dinheiro público, pois ordenaram despesas não autorizadas por lei, sem observância das prescrições legais, em afronta à Súmula 339 do STF.

José Afonso da Silva explica que “Atentam contra a probidade na administração, nos termos da Lei 1.079/1950, atos tais como omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; não prestar ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior nos termos do art. 84, XXIV, da CF/1988 (LGL\1988\3); não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição (isso está previsto assim na lei), [...], do mesmo modo é proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo (DA PERDA DO MANDATO DE



PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Revista dos Tribunais | vol. 925/2012 | p. 127 - 144 | Nov / 2012 | DTR\2012\450896).

Convém salientar que *“atentar contra a Constituição é uma espécie de violação à norma das normas, caracterizada pela prática de uma conduta comissiva ou omissiva incompatível com a lei fundamental do Estado, no tocante aos princípios jurídicos que dão coerência e harmonia para a atuação dos agentes políticos dentro da probidade e da normalidade funciona. Os princípios que guardam os valores político-administrativos estruturam o sistema da responsabilização política derivada da prática dos crimes de responsabilidade e fornecem o sentido lógico e racional a respeito dos parâmetros do comportamento político. Tais valores político-administrativos consagrados nas regras jurídicas visam limitar a atuação dos principais exercentes da função política (Legislativo e Executivo), já que são diretrizes para um coerente e harmônico sistema político, que devem ser incondicionalmente observados pelos agentes políticos na condução dos negócios públicos de forma lúdima”* (MESSA, Ana Flávia Messa. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 62/2005 | p. 263 - 279 | Maio - Jun / 2005 | DTR\2005\359).

Colhe-se do escólio do doutrinador Ives Gandra da Silva Martins

O primeiro aspecto a ser realçado é que o texto constitucional não discute o aspecto subjetivo de quem pratica os atos – se o autor é probo ou ímprobo, honesto ou desonesto na sua personalidade, na sua maneira de ser–, e sim se, na condição de presidente, mesmo que seja um cidadão honesto e digno,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



praticou, por qualquer razão, atos contra a probidade. Não propriamente atos de improbidade, mas atos contra a “probidade de administração”. Isto vale dizer que, se seus atos provocaram problemas administrativos envolvendo administração ímproba, ou seja, se seu procedimento concorreu para gerar efeitos contrários à lisura da administração proba, digna e honesta, está, o presidente, sujeito ao processo, mesmo que seja um cidadão digno.

Creio que, por esta razão, o constituinte, ao falar em crimes de responsabilidade, não distinguiu os crimes dolosos dos culposos.

Aliás, é da tradição do direito brasileiro que quem está no comando de qualquer empreendimento responda por atos culposos e dolosos, como ocorre, por exemplo, na responsabilidade tributária, dos artigos 134 e 135 do CTN (LGL\1966\26), ou naquela prevista na lei das sociedades por ações, segundo a qual os conselhos de administração são responsáveis, em processos falimentares ou de recuperação das empresas, tanto por atos dolosos, quanto culposos. 3

Cheguei a defender a tese, no que diz respeito à responsabilidade tributária, de que o artigo 135 contemplaria hipótese de dolo, por falar em responsabilidade pessoal, e o artigo 134, de culpa, por tornar solidária a responsabilidade, em relação aos autores da infração. Tese, todavia, que não foi hospedada pelo Poder Judiciário.

A responsabilidade pessoal eximiria a empresa. Apesar de o artigo 135 fazer menção a “responsabilidade pessoal” nos atos dolosos dos administradores, tornou, o Judiciário, tal responsabilidade, apenas solidária.

O certo, todavia, é que, mesmo que não sejam ímprobos, desonestos, imorais os administradores de empresas, são eles



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



responsabilizados por atos de gestão que possam implicar desvios de qualquer natureza. Tais atos, mais pelos seus resultados do que pela intenção, é que podem tornar o agente passível de responsabilização⁴.

Assim sendo, culposos ou dolosos, atos que são contra a probidade da administração podem gerar o processo político de impeachment. Assim sendo, culposos ou dolosos, atos que são contra a probidade da administração podem gerar o processo político de impeachment.

[...].

Ante todo o exposto, entendo que o crime de responsabilidade culposa contra a probidade está caracterizado sempre que quem tem a responsabilidade legal e estatutária de administrar deixou de fazê-lo.

Sendo assim, a culpa é hipótese de improbidade administrativa, nos termos do artigo 85, inciso V, da Lei Suprema dedicado ao impeachment, pois o artigo 11 da Lei 8429/92¹⁹, independentemente dos que entendam que sua extensão é excessiva ²⁰, explicita tal inteligência (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E IMPEACHMENT. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 1/2017 | p. 221 - 238 | Abr - Jun / 2017 | DTR\2017\1445).

As condutas dos denunciados narradas na denúncia possuem adequação típica no artigo 9º, 7, da Lei nº 1.079/1950, cujo dispositivo legal deixa exclusivamente ao juízo político do Tribunal Especial de Julgamento a fixação dos critérios em que deveriam se pautar o Governador do Estado e a Vice-Governadora para atenderem ao decoro do cargo.



Igualmente, as condutas narradas na denúncia imputam aos denunciados fatos que possuem adequação típica no artigo 11, 1, da Lei nº 1.079/1950.

Diante disso, constata-se pela inexistência de atipicidade de crime de responsabilidade nas condutas narradas na denúncia, visto que os fatos possuem subsunção aos tipos descritos na Lei nº 1.079/1950, não cabendo, neste momento de cognição preliminar, os exames detalhados de cada infração político-administrativa.

2.10. Hipóteses de absolvição sumária

Em relação à absolvição sumária, não se vislumbra qualquer hipótese que possa acarretar a rejeição sumária da denúncia, nos termos do artigo 397 do Código de Processo Penal, *in verbis*:

Art. 397. Após o cumprimento do disposto no art. 396-A, e parágrafos, deste Código, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar: (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

II - a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

III - que o fato narrado evidentemente não constitui crime; ou (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

IV - extinta a punibilidade do agente. (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



Além do mais, convém ressaltar que, pelo rito do Código de Processo Penal, a análise da absolvição sumária é realizada após a defesa dos Denunciados.

Entretanto, o ordenamento jurídico não impede que, neste juízo de admissibilidade da denúncia, que é de cognição sumária, analisem-se os elementos indiciários produzidos até a atual conjuntura, a respeito da inexistência manifesta de causa de excludente de ilicitude do fato ou culpabilidade do fato e da inexistência da causa de extinção da punibilidade, sem possibilidade de prejuízo de novo reexame dos elementos probatórios com base nas alegações defensivas dos denunciados, que serão formuladas no momento oportuno.

Em relação ao juízo de tipicidade, este está fundamentado no item anterior.

Aqui cabe registrar que, neste momento, a denúncia não pode ser rejeitada pelas hipóteses do artigo 397 do Código de Processo Penal.

Conclui-se, então, que não gera nenhum prejuízo à defesa do Senhor Governador e da Senhora Vice-Governadora o exame dos requisitos do Código de Processo de Penal, com base nos elementos indiciários produzidos até o presente momento, sem prejuízo de posterior novo exame, por este colendo Tribunal, com base nas alegações trazidas pelas teses da defesa, a fim de resguardar os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.



2.11 Considerações finais

Diante do que foi exposto na fundamentação, em um juízo de admissibilidade do processo de impeachment, vê-se que a denúncia se revestiu das formalidades necessárias que a tornam apta a encabeçar o processo de impeachment, assim como ficou comprovada a justa causa para o processamento do feito. O ato descrito é típico e existe todo um conjunto probatório apto a sustentar a tese do denunciante, sendo que eventuais argumentos ou teses devem ser analisados no curso da instrução processual.

É que, no momento do recebimento da denúncia, cabe a este Tribunal analisar tão somente a viabilidade da acusação e a existência, ao lado das condições formais da denúncia, de um conjunto de provas minimamente razoável, apto a tornar-se conteúdo de uma instrução processual.

3. VOTO

Em face do exposto, a denúncia apresenta os requisitos formais exigidos pela legislação de vigência, especialmente pela Constituição Federal, pela Lei nº 1.079/1950 e pelo Código de Processo Penal, para o seu recebimento.

O voto é pela admissibilidade da denúncia, com a consequente instauração de processo de impeachment em face da Senhora Vice-Governadora e do Governador do Estado, diante das condutas



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO



omissivas e comissivas citadas, que culminaram no pagamento, pelo Estado de Santa Catarina, de cerca de 770 mil reais mensais aos procuradores do Estado, totalizando, aproximadamente, R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), considerado o período de 7 meses (outubro/2019 a abril/2020) de pagamento contínuo, sem previsão legal, ocorrido em processo administrativo, supostamente sigiloso e em ato de duvidosa legalidade e constitucionalidade, frente à afronta à Súmula 339 do STF.

Florianópolis, 23 de outubro de 2020.

Deputado Estadual Kennedy Nunes

Relator da REPRESENTAÇÃO nº 0001.5/2020

Processo de Impeachment nº 00754