



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Declaração de Voto: Desembargador Luiz Felipe Schuch

IMPEACHMENT. REPRESENTAÇÃO DEFLAGRADA POR CIDADÃO CONTRA GOVERNADOR E VICE-GOVERNADORA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROCEDIMENTO DA LEI Nº 1.079/50. FILTRAGEM CONSTITUCIONAL CONFORME PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 21.623-9 DF; ADPF 378-MC/DF; ADI 5.895/RR; RCL 42861-MC/SC; ADPF 740-MC/DF). IMPUTAÇÃO ÀS AUTORIDADES REFERIDAS DE PRÁTICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE PREVISTOS NA LEI Nº 1.079/50 (ART. 4º, V, VII, ART. 9º, ITEM 7, ART. 11, ITEM 1, E ART. 74). DEFERIMENTO DO PROCESSAMENTO DA *NOTITIA CRIMINIS* PELO PRESIDENTE DA CASA LEGISLATIVA E POSTERIOR JUÍZO POSITIVO DE ADMISSIBILIDADE DELIBERADO PELO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA POR EXPRESSIVA MAIORIA. PRIMEIRA ETAPA DO PROCESSO CONCLUÍDA. REMESSA DOS AUTOS PARA A SEGUNDA FASE. FORMAÇÃO DO TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO (ART. 78, § 3º, LEI Nº 1.079/50). COMPOSIÇÃO MISTA (DEPUTADOS ESTADUAIS E DESEMBARGADORES). COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE DA DENÚNCIA, ARQUIVAMENTO OU RECEBIMENTO, PROCESSAMENTO E JULGAMENTO. PROCESSO DE NATUREZA JURÍDICO-POLÍTICA. ETAPA INAUGURAL DA



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

CORTE DE JULGAMENTO. JUÍZO DELIBATÓRIO SOBRE AS ACUSAÇÕES. ANÁLISE DAS CONDUTAS INCRIMINADAS SOB O VIÉS DAS CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS DO PROCESSO DE IMPEDIMENTO, DIVERSAS DOS RÍGIDOS CONTORNOS DA PERSECUÇÃO CRIMINAL OU DE PROCESSO JUDICIAL. FATO IMPUGNADO CONCERNENTE À IMPLEMENTAÇÃO DE VERBA REMUNERATÓRIA MENSAL (VERBA DE EQUIVALÊNCIA) E APURAÇÃO DE PARCELAS VENCIDAS EM FAVOR DE TODA A CATEGORIA DE PROCURADORES DO ESTADO, ATENDENDO A PLEITO ADMINISTRATIVO DA ASSOCIAÇÃO DE CLASSE (APROESC), MEDIANTE INTERPRETAÇÃO ATEMPORAL DE ANTIGAS DECISÕES JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (DE MAIS DE UMA DÉCADA) QUE RECONHECERAM ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE OS CARGOS DE PROCURADOR DO ESTADO E DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. MEDIDA QUE IMPORTOU EM AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PRIMEIROS. LASTRO DA BENESSE ASSENTADO EM COMPREENSÃO DA CONSTITUÇÃO ESTADUAL (ART. 196) EM CONTRASTE COM A EFICÁCIA TEMPORAL DA COISA JULGADA (CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*). DECISÃO ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA DO ESTADO EM FAVOR DOS SEUS MEMBROS QUE TERIA CONTADO COM A ANUÊNCIA E COMPLASCÊNCIA DAS AUTORIDADES DENUNCIADAS. PRETENSÃO FORMULADA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO REFERIDO QUE ANTES FORA FARTAMENTE CONTESTADA PELO PRÓPRIO ESTADO NO ÂMBITO JUDICIAL, POR INTERMÉDIO DA PROCURADORIA ESTADUAL, NOS AUTOS DE VETUSTA AÇÃO MANDAMENTAL CUJO ACÓRDÃO SE PRETENDIA EXECUTAR.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

CONTRADIÇÃO VISÍVEL *ICTU OCULI* NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. CONTEÚDO DAS DECISÕES JUDICIAIS INVOCADAS PELA ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES (BENEFICIÁRIOS) ATINGIDAS POR LEIS ESPECÍFICAS POSTERIORES QUE REGULARAM OS ESTIPÊNDIOS DE CADA UMA DAS DUAS CARREIRAS JURÍDICAS DITAS SEMELHANTES (LEI ESTADUAL N. 15.215/2010 E LEI ESTADUAL N. 13.669/2005). CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE HÁ MUITO EXPRESSA A VEDAÇÃO DE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS DE DIFERENTES CARREIRAS (CRFB/88, ART. 37, XIII). NORMA DE APLICABILIDADE COGENTE NO PLANO ESTADUAL. PRECEDENTES REITERADOS DA CORTE SUPREMA SOBRE O TEMA. POSSIBILIDADE DE DANO SIGNIFICATIVO AO ERÁRIO PÚBLICO DECORRENTE DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. PROBABILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DE FALTA DE PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POR PARTE DOS DENUNCIADOS (*IMPROBUS ADMINISTRATOR*). PROCEDER DOS REPRESENTADOS SUPOSTAMENTE INCOMPATÍVEL COM A DIGNIDADE DO CARGO E IRRESPONSABILIDADE NA GESTÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. DESPESAS COM DUVIDOSA AUTORIZAÇÃO NORMATIVA OU EM DESACORDO COM AS PRESCRIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. NECESSIDADE DE MELHOR APURAÇÃO DO CONTEXTO NO QUAL SE ENCADEARAM AS ILICITUDES NOTICIADAS. PLAUSIBILIDADE DOS FATOS DENUNCIADOS. CASO CONCRETO NO QUAL SE OBSERVAM PRESENTES OS REQUISITOS FORMAIS E ELEMENTOS PROBATÓRIOS SUFICIENTES A RECOMENDAR A RECEPÇÃO



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

DA PEÇA ACUSATÓRIA. INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE APONTADOS PELA CASA LEGIFERANTE. DESNECESSIDADE DE CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA TIPIFICADA COMO ILÍCITO PENAL PARA O RECONHECIMENTO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. IMPERIOSA APURAÇÃO DAS CONDUTAS INCREPADAS, SOB A ÉGIDE DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E RESPEITADAS AS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA IMPOSITIVO.

1 - A Constituição da República em vigor estabeleceu as hipóteses de crimes de responsabilidade do Presidente da República (CRFB/88, art. 85), matéria reproduzida por simetria na Constituição do Estado de Santa Catarina (CE, art. 72) para definir igual tipificação aos atos do Governador do Estado, Vice-Governador e Secretários de Estado.

2 - O Supremo Tribunal Federal já assentou a recepção da Lei nº 1.079/50 pela Constituição de 1988 nos seus aspectos materiais, ao definir os crimes de responsabilidade, procedendo à adequada filtragem constitucional quanto ao respectivo processo de *impeachment* (STF - ADPF 378 MC/DF).

3 - No Brasil, a doutrina e a jurisprudência da Suprema Corte têm destacado a natureza jurídico-política do processo de *impeachment*, de índole civil e não criminal ou puramente judicial, como consequência do próprio regime republicano e democrático, consubstanciando-se em importante ferramenta de controle dos atos do Chefe do Poder Executivo pelos demais Poderes da República, materialização do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos).

4 - O arcabouço constitucional nacional



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

consagrou um regime de responsabilidades dos agentes públicos em relação às ações e omissões danosas à administração, com especial destaque para os agentes políticos, em razão dos cargos centrais por ele ocupados na organização estrutural do país, razão pela qual tais agentes também se submetem ao dogma de que todos são responsáveis perante a lei (STF - ADPF 378 MC/DF), não se exigindo, para os crimes de responsabilidade, a existência de prévia comprovação de ilícito penal.

5 – A presença de indícios da autoria, por parte do Governador do Estado e Vice-Governadora, quanto à prática de atos comissivos e também omissivos potencialmente lesivos ao erário, passíveis de tipificação como crimes de responsabilidade, aliados à plausibilidade da narrativa lançada no pedido de *impeachment*, admitido pela Casa Legislativa em face dos elementos de prova até então colhidos, formam conjunto suficiente ao recebimento da denúncia e seu processamento perante o Tribunal Especial de Julgamento, como forma de se esclarecerem as apontadas irresponsabilidades no trato do dinheiro público.

6 – Como tem assentado a doutrina, “o cidadão deseja que o administrador seja honesto. Digno. Capaz de liderar movimentos contra a corrupção, por ser incorruptível. Capaz de liderar movimentos contra a sonegação, por não ser sonegador. Capaz de exigir a verdade no trato da coisa pessoal e pública, por não ser nem mentiroso, nem falso. Capaz de combater o crime, os criminosos, falsários, contrabandistas, por não ser contrabandista, criminoso, falsário nem a eles se vincular. Pelo maior princípio do Direito Administrativo, o da moralidade, o administrador público deve estar acima de qualquer suspeita, como detentor de um mandato eletivo, visto que se





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

dispôs a servir a sociedade e a nação e não dela se servir” (MARTINS, Ives Gandra. *O impeachment na constituição de 1988*. Belém: CEJUP, 1992. p. 61-62).

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXCELENTÍSSIMO
SENHOR DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE SCHUCH**

Senhor Presidente desta Corte, Desembargador Ricardo Roesler, demais Pares deste eg. Tribunal Especial de Julgamento.

Tratam os autos de Processo de Impeachment nº 00754 – Rep. nº 0001.5/2020, autorizado pela Augusta Assembleia Legislativa contra o Senhor Governador do Estado de Santa Catarina Carlos Moisés da Silva, e contra a Senhora Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina Daniela Cristina Reinehr, com fundamento 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.

O relatório elaborado pelo Exmo. Sr. Deputado Estadual Kennedy Nunes, digno Relator, porque retratou com fidelidade os lances do presente processo de *impeachment*, não merece reparos.

Diante da relevância e ineditismo deste julgamento para o cidadão e eleitor catarinenses, não obstante os bem lançados votos antecedentes exarados pelos eminentes integrantes desta Corte, vejo-me na contingência de também explicitar as razões formadoras do meu convencimento, forte no art. 93, inciso IX, da Constituição das República de 1988, dada a envergadura do processo que se está a examinar.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

**I – DA ORIGEM, NATUREZA JURÍDICA E OBJETIVO
DO PROCESSO DE IMPEDIMENTO**

A responsabilização dos homens por seus atos remonta às raízes das comunidades humanas, desde quando as tribos se reuniam para deliberar sobre a pena aplicável aos acusados por condutas graves. Os julgamentos, tomados por um Conselho de Anciãos, chefes das famílias ou senhores feudais, impunha desde a morte até o ostracismo ou exílio, conforme noticia Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*. vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. p. 104-105).

Anota a doutrina que “na Antiguidade Clássica, já havia, [...] a noção de responsabilidade dos homens públicos. Podemos rememorar o que se passou com Temístocles (525 A.C.- 460 A.C.), que venceu os Persas na Batalha da Salamina, e Ciprião, o Africano (234 A.C. – 183 A.C.), que derrotou Aníbal. Ambos foram acusados de corrupção e acumulação de riquezas; o primeiro tendo de solicitar asilo no próprio território inimigo; o segundo sendo obrigado a esconder-se no interior da Itália” (GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de responsabilidade do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 2).

Essa repulsa natural da sociedade aos malfeitos daqueles encarregados da administração dos interesses públicos é que fez surgir, na Inglaterra, a palavra *impeachment*, cuja origem remonta ao inglês médio - *empechen* (de 1200 a 1500). Tratava-se de um instrumento para investigar e punir os titulares de funções de





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



direção política em casos de desvios e corrupção, principalmente Ministros e altos funcionários da coroa, tendo em vista a irresponsabilidade do Rei, segundo a máxima: "The King can do no wrong" (GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de responsabilidade do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 4-5).

Com o tempo, o instituto recebeu maior atenção e ganhou melhor estruturação procedimental, bem como sofreu alterações tanto no berço inicial inglês como nas nações que o incorporaram, dentre elas os Estados Unidos da América do Norte e o Brasil, estabelecendo-se no continente americano algumas notas particulares em relação ao modelo original.

Na lição sempre atual de Paulo Brossard, "como dizem os autores que o têm estudado, na Inglaterra o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça. Em outras palavras, a diferença básica entre o *impeachment* inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário" (BROSSARD, Paulo. O



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



impeachment : aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 23).

Sobre o sistema norte-americano, grande influência para o modelo brasileiro, o Professor de Direito Constitucional da *Harvard University*, Laurence H. Tribe, escreveu que “um crime (objeto de ‘*impeachment*’) é aquele que, em sua natureza ou consequências, se revele subversivo para algum princípio fundamental ou essencial de governo ou altamente prejudicial ao interesse público, o que pode consistir numa violação da Constituição, da lei, de um juramento oficial, ou de um dever, por ação ou omissão, ou, mesmo sem violar uma norma positiva, revelar abuso dos poderes discricionários por motivos ou para fins impróprios” (TRIBE, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2. ed. The Foundation Press, Mineola, NY, 1988, p. 291; STF- MS 12.623-9/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, p. 224).

No Brasil, o sancionamento do agente público infrator pelo processo de *impeachment* está presente desde a Constituição Monárquica de 1824, merecendo o instituto a devida adequação com a Constituição Republicana de 1891, e, ao depois, nas demais Constituições que se sucederam.

A Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, destinada a regular essa matéria, veio em complemento à Constituição de 1946 para definir a tipificação dos crimes de responsabilidade, encontrando-se recepcionada em boa parte pela atual Constituição Federal de 1988 (art. 85), conforme inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal, dentre eles o emblemático julgamento da ADPF 378 – MC/DF, em 16.12.2015.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

No tocante à natureza desse instituto, muito já se discutiu na doutrina e grandes debates tomaram os tribunais.

Todavia, independente da classificação, indubitavelmente pode-se afirmar tratar-se de um processo incomum tanto para aqueles que militam exclusivamente no campo político (parlamentares) como para aqueles formados e atuantes no terreno jurídico (p. ex., advogados, magistrados).

Essa dificuldade de absorção e compreensão da natureza desse remédio constitucional é igualmente sentida por aqueles que integram o sistema norte-americano, como esclarece Charles Wiggins ao atestar que para aqueles “[...] educados para pensar em termos de direitos e remédios judiciais, o ‘impeachment’ parecerá um processo estranho. Uma vez que se entenda tratar-se de um processo político, todavia, e não simplesmente de um problema jurídico novo ao qual se apliquem os remédios legais tradicionais, a percepção se torna clara. O ‘mal’ político é melhor remediado dentro do sistema político. Confiar no sistema político pode ser pouco reconfortante para quem esteja submetido ao processo de ‘impeachment’ sem recurso judicial à vista; entretanto, na busca do interesse nacional em conflitos entre contendores institucionais, o País será melhor servido se colocar o poder último de decisão no povo, ao invés de se conceder supremacia absoluta a uma das instituições em conflito, mesmo que, como consequência, indivíduos se sintam injustiçados” (WIGGINS, Charles. *Limitations Upon The Power of Impeachment : Due Process Implications. In Constitutional Government in America*, Ronald K. L. Collins, editor, Carolina





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



Academic Press, Durnham, NC 1980, Seção III, p. 206; STF MS 21.623-9/DF, Rel.Min. Carlos Velloso, p. 228-229)

Ao enfrentar essa temática por ocasião do processo de impedimento envolvendo o então Presidente da República Fernando Collor de Mello (1992), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança n. 21.623-9/DF, trouxe no voto do Ministro Relator Carlos Velloso um alentado escorço histórico, doutrinário e da jurisprudência daquele Excelso Pretório sobre as diversas correntes que tentaram explicar a natureza do *impeachment*, a saber: estritamente política; exclusivamente penal; constitucional e penal; política e penal; político-administrativa; política e jurídica.

Dentre todas as interpretações, observa-se que um traço comum fundamental e irrecusável está na sua natureza política, bem retratada no escólio de Paulo Brossard ao afirmar que, “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 obvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua ineludível 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: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 76).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Essa marcada característica política, por certo, não torna o processo infenso à observância das garantias constitucionais durante a sua condução, notabilizadas pelo direito à ampla defesa, ao contraditório, ao devido processo legal, de sorte que o elemento jurídico igualmente se apresenta como inafastável e integrante na concretização do *impeachment*.

Daí porque, na lição do Min. Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADPF 378 MC/DF, “[...] a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [...] sob uma perspectiva sistemático-conceitual assentou que a **natureza do processo de impeachment é jurídico-política**, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e do devido processo legal. Além disso, o instituto é compatível com a Constituição e concretiza o princípio republicano, exigindo dos agentes políticos responsabilidade civil e política pelos atos que praticam no exercício do poder” (STF, ADPF 378 MC/DF, p. 45 - grifei).

Com efeito, o *impeachment*, na linha defendida por Cretella Júnior, pode ser conceituado como “[...] o procedimento jurídico-político de direito público, tendente a afastar do cargo público de governança aquele que cometeu crimes comuns ou de responsabilidade capitulados taxativamente na Constituição ou em lei especial, regulamentadora do Texto Constitucional” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 10).

De sua vez, “no direito estadual, por *impeachment* se entende, em sentido estrito, a acusação pela Assembleia Legislativa,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



objetivando afastar do governo o chefe do Poder Executivo (e, conforme os casos, alguns de seus auxiliares); mas se entende também o processo inteiro, iniciado na Assembleia e nela concluído, ou encerrado por decisão do Tribunal de Justiça ou de tribunal misto” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 6).

Os bens jurídicos tutelados pelo instituto estão descritos no art. 85 da Constituição da República de 1988, nos seguintes termos:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

No Estado de Santa Catarina, o tema mereceu igual tratamento na Constituição Estadual:

Art. 72. São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Estado que atentem contra a Constituição Federal, contra a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Constituição Estadual e especialmente contra:

- I - a existência da União, Estado ou Município;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do Estado e dos Municípios;
- V - a probidade na administração pública;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. As normas de processo e julgamento desses crimes serão definidas em lei especial.

A Lei nº 1.079/50, em vigor e recepcionada pelo sistema constitucional vigente, especifica as condutas consideradas como crimes de responsabilidade referidos na Constituição Federal e na Carta dos Estados:

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

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - A segurança interna do país;
- V - A probidade na administração;
- VI - A lei orçamentária;
- VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



O objetivo do instituto, desde suas origens até os dias atuais, como se vê, sempre foi expurgar dos cargos de direção e governança aqueles que não merecem lá estar, pois “quem atenta contra a probidade administrativa é o *improbis administrator*. Esta infração é de natureza ética e não jurídica. E é genérica. Não está tipificada, como ocorre com a chamada malversação dos dinheiros públicos que é ilícito administrativo, mas não ilícito penal, pois o ilícito penal é peculato. [...]”. Assim, **“ato que atente contra a probidade administrativa, ou probidade da ou na administração, o que é a mesma coisa, é ato que configura o *improbis administrator*, que gera a improbidade administrativa, passível de processo de *impeachment*, que culmina com a perda do cargo presidencial”** (CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 49-50 – grifei).

E a razão de medida tão grave reside, tanto antes como agora, como bem advertiu o constitucionalista Ives Gandra Martins, no fato de que “o cidadão deseja que o administrador seja honesto. Digno. Capaz de liderar movimentos contra a corrupção, por ser incorruptível. Capaz de liderar movimentos contra a sonegação, por não ser sonegador. Capaz de exigir a verdade no trato da coisa pessoal e pública, por não ser nem mentiroso, nem falso. Capaz de combater o crime, os criminosos, falsários, contrabandistas, por não ser contrabandista, criminoso, falsário nem a eles se vincular. Pelo maior princípio do Direito Administrativo, o da moralidade, o administrador público deve estar acima de qualquer suspeita, como detentor de um mandato eletivo, visto que se dispôs a servir a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



sociedade e a nação e não dela se servir” (MARTINS, Ives Gandra. O impeachment na constituição de 1988. Belém: CEJUP, 1992. p. 61-62).

**II – DA VIABILIDADE FORMAL DA NOTITIA CRIMINIS:
FATOS DEFINIDOS, PARTES LEGÍTIMAS, INTERESSE PÚBLICO
RELEVANTE**

Compreendido em suas linhas principais o instituto do *impeachment*, no caso presente, impõe destacar que o procedimento deflagrado encontra-se apto ao julgamento por este Tribunal Especial de Julgamento, uma vez que preenchidos os requisitos formais constitucionais e legais para apuração dos crimes de responsabilidade imputados às autoridades apontadas.

A *notitia criminis* formulada pelo cidadão Ralf Guimarães Zimmer Junior, com firma reconhecida, regularidade eleitoral (fls. 206) e documentação probatória anexada, **atende ao disposto nos arts. 14 e 16 da Lei n. 1.079/50.**

Ainda que se possa dizer que a narrativa da peça inaugural se mostre por vezes um pouco confusa ou repetitiva, além da crítica da defesa de que contém alegações genéricas já refutadas em uma primeira acusação não admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, o novo e atual pedido de *impeachment* em análise relata com precisão suficiente, a meu ver, as condutas supostamente ilícitas cometidas pelo Governador e Vice-Governadora no exercício dos seus mandatos eletivos, entre o final



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

do ano de 2019 e este ano de 2020, as quais, em essência, podem ser resumidas em comportamentos comissivos e omissivos tendentes a permitir a implementação de aumento remuneratório em favor dos integrantes ativos e inativos da carreira de Procurador do Estado de Santa Catarina sem a necessária lei específica, utilizando-se de processo administrativo interno, com base em precedentes judiciais antigos (de mais de uma década) superados por alterações constitucionais, modificação da legislação ordinária e reversão da orientação pretoriana da Suprema Corte e do Tribunal de Justiça estadual, fatos novos e de amplo conhecimento ocorridos após a formação da coisa julgada (art. 505, CPC/2015), capazes de retirar a força dos julgados invocados para justificar o benefício, condutas essas geradoras de prejuízos financeiros aos cofres públicos e violação aos princípios da moralidade e probidade no exercício da administração.

No ponto, cumpre destacar que em se tratando o processo de impedimento de uma ferramenta republicana posta à disposição de qualquer cidadão pela Constituição, e que visa o controle daqueles investidos em altos cargos da estrutura política do país, os requisitos do pedido não devem ser analisados com o rigorismo formal de um processo judicial criminal no que tange à descrição dos fatos lesivos imputados, sob pena de se criar óbice onde a lei não instituiu (art. 16, Lei 1.079/50), bastando a indicação clara e inteligível dos contornos fáticos delineadores de violação dos bens jurídicos constitucionais protegidos e tipificados na Lei Especial, a permitir a compreensão por parte dos denunciados e o exercício da



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

ampla defesa.

Nesse sentido, José Rubens Costa esclarece:

Não se admite denúncia que não exponha os fatos, não apresente provas e nem indique os meios de convencimento. Constitui dever legal daquele que denuncia o governante provar os fatos. Se houver dificuldade em obter os documentos, bastará a indicação do local onde se encontram.

A qualificação jurídica dos fatos, entretanto, não se mostra necessária. O cidadão não precisa apresentar argumentos jurídicos ou enquadrar os fatos nos tipos legais, tarefa nem mesmo exigida aos advogados nas petições iniciais das ações cíveis ou penais. A indicação do tipo legal não vincula o exame dos fatos e o enquadramento em diversa hipótese de ilícito (COSTA, José Rubens. *Infrações político-administrativas e impeachment*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 18-19).

Na mesma toada, mudando o que deve ser mudado, segue a análise de Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos:

[...] evidenciam-se significativas discrepâncias entre crime – ilícito penal culpável – e ‘crime’ (ilícito) de responsabilidade, haja vista que este último tem sua fonte no descumprimento do dever atribuído constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo durante o regular exercício do mandato que, como implicação natural do regime presidencialista, há de atuar de forma política e administrativamente cingida pela Constituição Federal e pelas leis. [...] o crime (ilícito penal) não prescinde jamais da ação ou omissão transgressora da norma penal incriminadora, ao passo que a infração de responsabilidade resulta da violação do contido na norma constitucional e na lei especial de caráter não penal. Neste último caso, o processo e o julgamento não se verificam perante o





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Poder Judiciário, e sim perante a Câmara Federal e o Senado (Congresso Nacional), transformados em tribunal político-administrativo (PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. *Infração (crime) de responsabilidade e impeachment*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 24 – vol. 95, abr.-jun./2015. p. 61-80).

Assim, **diante da natureza dos crimes de responsabilidade, diversa em relação aos delitos penais**, não se aplicam aos primeiros (responsabilidade) as regras, institutos ou teorias situadas fora do seu âmbito jurídico, como por exemplo a matéria penal estrita.

Nesse passo, conforme anotam Prado e Santos, a construção teórica (regras, institutos etc.) de cada ramo do Direito lhe é única e peculiar. Não pode ser extensível aleatoriamente à infração de norma diversa, sob pena de romper-se a estrutura do ordenamento jurídico, além de prejudicar claramente a segurança jurídica inerente ao Estado de Direito. [...] No campo jurídico, a infração de responsabilidade é, de fato, autônoma como o são os ilícitos civis, tributários, eleitorais, porém, tem maior proximidade conceitual (injusto/sanção) com o ilícito administrativo no que concerne ao fato de se perfazer com o descumprimento de obrigação constitucional (e legal) a que está adstrito o mandatário no exercício de sua atribuição em razão do cargo ou função (PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. *Infração (crime) de responsabilidade e impeachment*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 24 – vol. 95, abr.-jun./2015. p. 71-73).



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



Cabe aqui, ainda, uma advertência, no sentido de que **os crimes de responsabilidade (CF, art. 85, V) não se confundem com os crimes de improbidade (CF, art. 37, § 4º)**. A prática de um crime de improbidade pode levar a um crime de responsabilidade, mas o raciocínio inverso não é verdadeiro, pois a falta de probidade do agente político capaz de lhe gerar um crime de responsabilidade não necessariamente precisa estar emoldurada com os requisitos de um crime de improbidade. Fosse esse o desejo do constituinte e do legislador, seria a Lei nº 8.429/92, e não a Lei nº 1.079/50, a legislação aplicável ao parágrafo único do art. 85 da Constituição da República.

Como bem destaca Eduardo Fortunato Bim, tendo naturezas diferenciadas, a previsão de uma conduta ímproba de crimes de responsabilidade não consome a improbidade administrativa com a mesma tipificação. O fato de uma mesma conduta estar prevista na esfera política não retira a eficácia dos demais tipos de consequências jurídicas, especialmente as patrimoniais e as penais. Por isso também, a conduta política não precisa ser punida concomitantemente com outra área, como a penal, para ensejar o impeachment, porque são totalmente independentes, nada influenciando uma área na outra (BIM, Eduardo Fortunato. *A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas*. Revista de Direito do Estado –RDE. Ano 2 – nº 5, janeiro a março de 2007. Editora Renovar. p. 224).

Essa interpretação, aliás, também fora muito bem



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

esgrimada por Paulo Brossard, ao afirmar que

[...] embora possa haver duplicidade de sanções em relação a uma só falta, desde que constitua simultaneamente infração política e infração criminal, ofensa à lei de responsabilidade e ofensa à lei penal, autônomas são as infrações e de diversa natureza as sanções aplicáveis num e noutro caso. Aliás, a circunstância de ser dúplice a pena está a indicar que as sanções têm diferente natureza, correspondentes a ilícitos diferentes. De resto, a dualidade de sanções que, em virtude de um mesmo fato, podem incidir sobre a mesma pessoa, não é peculiaridade deste capítulo do Direito Constitucional. [...] **Se crime não existir, o problema se esgota no âmbito legislativo, com a aplicação tão-somente da pena política. Em havendo crime, na justiça ordinária se instaura ação penal contra o que foi condenado na jurisdição política, permanecendo o *impeachment* como simples processo político e política, tão-somente, a sanção aplicada** (BROSSARD, Paulo. *O impeachment : aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 71-73 - grifei).

Daí porque, penso, **não impressiona a tese de inépcia da peça acusatória** suscitada pela defesa das autoridades acoimadas, tanto em seus arrazoados como em parecer anexado às fls. 1046 a 1055, *data venia*, porquanto as condutas indicadas na exordial deste processo não necessariamente precisam configurar crime de improbidade administrativa (CF, art. 37, § 4º), bastando que os fatos noticiados sejam compatíveis com as ilicitudes descritas na Lei nº 1.079/50, notadamente no **art. 4º, inciso V (atentado contra a probidade na administração) e inciso VII (atentado contra a**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos), o que, em princípio, se mostra presente no caso ora analisado.

Nesse sentido, pois, cabe reconhecer que os pareceres pelo arquivamento de investigações no âmbito do Ministério Público Estadual sobre os fatos aqui noticiados também não produzem efeito no presente processo, justamente porque focados na eventual falta de elementos para caracterizar crime de improbidade, sem embargo, como expressamente consignado pelo Exmo. Senhor Procurador-Geral da Justiça, Dr. Fernando da Silva Comin, da possibilidade de reabertura das investigações e reanálise em caso de novos elementos (fls. 1203 a 1215). Aliás, reabertura que efetivamente se deu e é fato público e notório noticiado pela imprensa catarinense (Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/mp-reabre-investigacao-sobre-legalidade-do-reajuste-dos-procuradores> ; acesso em 14.10.2020)

No tocante ao ilícito do **art. 9º, item 7, da Lei nº 1.079/50 (no âmbito da probidade da administração, proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo)**, a meu sentir, com todas as vênias, tal previsão não se limita apenas ao mau proceder em condutas privadas inadequadas, uma vez que os exercentes de altos cargos políticos devem agir também com a devida ciência em relação às responsabilidades daí derivadas e o dever de zelar pela credibilidade perante a sociedade que os elegeu, não procedendo de modo contraditório, temerário ou omissos no exercício de tão elevadas funções, de sorte a colocar em cheque a confiança sobre a sua capacidade de manter o comando e a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

condução indene da Administração Pública, configurando a hipótese um tipo de ilícito de conceito aberto.

De sua vez, no que toca a ilicitude do **art. 11, item 1, da lei antes referida (guarda e emprego legal dos dinheiros públicos - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem a observância das prescrições legais relativas às mesmas)**, tenho como desnecessária para a sua configuração a emissão direta da ordem de despesa pelo próprio agente político, posto que além de deter esse poder como decorrência do cargo, revela-se **politicamente corresponsável** pelas despesas determinadas por seus subordinados, na medida em que, em tese, igualmente detém o poder para sustar ou determinar a sustação de qualquer dispêndio em desalinho com a Constituição e as leis, notadamente diante da **competência constitucional** do Governador do Estado de “exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, **a direção superior da administração estadual**” (CE, art. 71, I – grifei), o que se aplica ao Vice-Governador enquanto à testa do ente federado.

Por certo, no mundo das coisas terrenas, e na imensidão de atos e fatos ocorridos diariamente no âmbito da administração pública, em muitos setores paquidérmica e descentralizada, não se pode exigir do Chefe Maior do Estado a fiscalização prévia e direta de todos os contratos, pagamentos e despesas, razão pela qual há uma expectativa social, no mínimo, de que uma vez alertado sobre supostas irregularidades graves, apresente atuação imediata e firme na proteção do melhor interesse público.

Para tanto, em simetria com o art. 74 da Constituição



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



Federal, o art. 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; e **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional. Dispõe que os controladores serão responsáveis solidariamente pelas irregularidades ou ilegalidade em caso de omissão na comunicação dos fatos ao Tribunal de Contas, e ainda, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato será parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante aquele Tribunal, o que faz emergir, também para os agentes políticos, o dever irrecusável de, em havendo suspeita de irregularidades em despesas ordenadas ou em vias de se efetivarem em contrariedade ao sistema normativo, **acionar o órgão de controle interno e comunicar a tempo e modo os supostos ilícitos à referida Corte de Contas para a necessária análise e apuração.**

Por essas razões, portanto, entendo como igualmente viável neste processo a imputação do referido art. 11, item 1, da Lei nº 1.079/50.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

No tocante à **legitimidade passiva dos denunciados**, não há dúvida de que ambos podem ocupar a posição de acionados nos presentes autos de impedimento, na medida em que os fatos se desenvolveram em períodos em que ambos exerceram a governança do Estado.

A tese de que não se poderia processar a Vice-Governadora do Estado, por não figurar referido cargo na Lei nº 1.079/50, não obstante ainda encontre algum eco na doutrina (YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *“Do impeachment do Vice-Presidente da República”*. Revista dos Tribunais. Ano 105, vol. 968 – junho/2016. p. 103-116), mostra-se superada ao se analisar a Lei nº 1.079/50 em conjunto com a Constituição da República de 1988, porquanto esta última, em seus arts. 51 e 52, ao tratarem das competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispõem expressamente sobre a instauração de **processo e julgamento do Presidente e Vice-Presidente da República**, em clara admissão dessa possibilidade.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, na ADPF 740 MC/DF (posteriormente reiterada em julgamento virtual do Agravo Regimental interposto dessa decisão), referente ao presente caso, expressamente garantiu a legitimidade passiva dos Vice-Presidentes ou Vice-Governadores em ações de impedimento:

Pela mesma *ratio*, uma vez reconhecida a plena eficácia dos arts. 51, I, e 52, I, da Constituição da República, no que definem a possibilidade de o Vice-Presidente da República figurar como sujeito passivo de crime de responsabilidade, inviável, no marco



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

constitucional vigente, ter-se por inaplicável a Lei nº 1.079/50 a Vice-Governador de Estado, considerada a regra de simetria inscrita no art. 25, *caput*, da CF, e o próprio princípio republicano, que repudia o exercício de autoridade sem responsabilidade. Reconhecida, ademais, no julgamento da ADI 5895, a validade de norma análoga, tampouco se vislumbra controvérsia constitucional apta a autorizar o conhecimento da ADPF no ponto (item *j* do pedido).

Essa compreensão sobre a paridade de tratamento constitucional também encontra suporte em outro precedente da Corte Suprema, como se vê na Rcl 42861 MC/SC, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, ao decidir pedido formulado pelo aqui acionado Governador Carlos Moisés da Silva, e assentar que, “embora adotado o sistema unicameral nos Estados-membros, não parece haver óbice à aplicação do princípio da simetria, tendo em conta que se tem, no âmbito estadual, a mesma estrutura de órgãos exigida no rito do Presidente da República, isto é: um órgão responsável por autorizar a instauração do processo (a Casa Legislativa) e outro pelo julgamento (o Tribunal Especial Misto). Ressalte-se que esta Suprema Corte já assentou a recepção, pela ordem constitucional vigente, do art. 78, § 3º, da Lei nº 1.079/50, que prevê o processo e julgamento dos Governadores de Estado, quanto aos crimes de responsabilidade, por um tribunal misto composto por membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário” (ADI 4.791, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno).

Por seu turno, o **interesse processual** na deflagração do



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



presente procedimento decorre da efetivação recorrente das despesas relativas à “verba de equivalência” contestada em favor dos membros da Procuradoria do Estado, em valor superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) mensais, ou, como destacou o eminente Relator, cerca de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais) no período de outubro/2019 a abril/2020, e ainda do montante em vias de pagamento administrativo sob a rubrica de valores retroativos, na ordem de R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais), cenário mais do que justificador de cautela em face do patrimônio público.

Ao fim, gostaria de registrar que estão em julgamento nestes autos os ilícitos imputados ao Senhor Governador do Estado de Santa Catarina Carlos Moisés da Silva, e também à Sra. Vice-Governadora do Estado Daniela Cristina Reinehr, conforme descritos na peça exordial e admitidos pela Augusta Assembleia Legislativa do Estado.

Não estão *sub judice*, neste momento, as pessoas de Carlos Moisés e Daniela, a personalidade ou as suas características individuais, o estilo político, as preferências, convicções e ligações partidárias e ideológicas. Como disse, são as condutas no exercício do cargo que merecem a devida atenção e reflexão.

Também impõe reafirmar que o procedimento aplicado ao presente processo seguiu até este ponto, como se viu, no caminho estabelecido pelas Constituições Federal e do Estado de Santa Catarina, assim como em observância às disposições da Lei nº 1.079/50, com a filtragem constitucional realizada pelo Supremo



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Tribunal Federal ao longo dos anos de redemocratização do país, em diversos precedentes que se sucederam na melhor compreensão e formatação do sistema de responsabilização dos agentes políticos (MS 21623-9 DF; ADPF 378-MC/DF, ADI 5.895/RR, Rcl 42861-MC/SC, Rcl 2.138, MS 20.941, MS 21.564, MS 30672 AgR).

A decisão referida do Excelso Pretório, na ADPF 740 MC/DF, Relatora a Min. Rosa Weber, em resposta à medida interposta pelo denunciado Governador Carlos Moisés da Silva, confirma a adequação do procedimento deste *impeachment* em face do sistema normativo constitucional e infraconstitucional, garantindo, portanto, a lisura e transparência do processo deflagrado, cujo roteiro segue cautelosamente o disposto na Constituição e nas leis.

III – DA PLAUSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO

Por primeiro, de se lembrar as desconfianças, o ceticismo e o descrédito que o instituto do *impeachment* mereceu no início da nossa República, como a célebre crítica de Ruy Barbosa. Verberou o grande mestre das letras jurídicas: “é apenas um monstro de pagode, um grifo oriental, medonho na carranca e nas garras móveis. A mitologia republicana compõe-se desses monstros que dominam, lá de cima, pelo colosso da imbecilidade que se entona sobre as quatro patas da sua força (Ruínas de um Governo, Rio, pág. 97, 1931)” (In: GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de responsabilidade do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

1992. p. 45).

Dentre outros, também contundente a opinião de Marcelo Caetano, em obra de 1970/72, ao escrever que

tem sido muito discutido o valor deste processo, constitucionalmente consagrado, para destituir o Presidente da República e que, em geral, é – sem necessidade – designado pelo termo inglês *impeachment*. Trata-se de um processo demorado e complicado que durante toda a existência da República nunca foi movimentado até a sentença final, embora alguns presidentes tenham sido depostos ou impedidos de exercer as funções presidenciais, sempre, porém, em consequência de pronunciamentos militares [...] (In: GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de responsabilidade do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 46).

O Brasil desses pronunciamentos, entretanto, era outro.

A postura avessa ao processo de impedimento não mais se ajusta a atual quadra da maturidade nacional. Vivemos novos tempos. Tempos em que aos poucos a sociedade, a coletividade, a comunidade, vêm ocupando maior espaço no mundo político, exigindo o respeito às normas constitucionais, aos direitos consagrados e, principalmente, ao correto conduzir da máquina estatal.

A disseminação rápida e eficiente da informação e a salutar publicidade conferida aos atos da administração pública permitem cada vez mais a participação popular no ambiente político e, por sua vez, um maior nível de cobrança em relação àqueles que são alçados, pelo voto do povo, ao exercício de mandatos eletivos.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Assim, não será surpresa se tivermos que presenciar outros episódios dessa natureza, infelizmente, acaso a qualidade dos administradores públicos não melhore significativamente. Isso não será necessariamente ruim, ao contrário, servirá para o aperfeiçoamento gradual e permanente do sistema republicano, tanto quanto dos homens públicos que animam a sua existência e a quem cabe a efetivação dos seus princípios.

Por esse prisma, o presente processo, da mesma maneira como foram aqueles referentes aos ex-Presidentes Collor e Dilma Rousseff, e independentemente do seu desfecho final, serve para sinalizar a vitalidade e o paulatino amadurecimento das instituições políticas brasileiras e, bem assim, a força da democracia e de um Estado Constitucional de Direito.

Pois bem.

Quanto à plausibilidade do mérito da representação desferida no presente processo (justa causa), como bem assentou o jurista e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, “a ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o *impeachment* constituiu eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 7).

Nesse caminhar, conforme antes referido, a Constituição da República em vigor (assim como as anteriores do período republicano) estabeleceu as hipóteses de crimes de responsabilidade do Presidente da República (CRFB/88, art. 85),



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



matéria reproduzida por simetria na Constituição do Estado de Santa Catarina (CE, art. 72) para definir igual tipificação aos atos do Governador do Estado e Vice-Governador.

Impõe rememorar que a norma constitucional federal remete à lei especial a definição desses crimes, e o Supremo Tribunal Federal tem assentado de forma reiterada a recepção da Lei nº 1.079/50 pela Constituição de 1988 nos seus aspectos materiais, entendendo como válidos os crimes de responsabilidade nela especificados, além de proceder também à adequada filtragem constitucional quanto ao respectivo processo de *impeachment*, de modo a harmonizá-lo aos tempos atuais e inclusive tratados internacionais incorporados ao nosso ordenamento jurídico, tal como a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica (ADPF 378 MC/DF).

Nesse particular, tanto a doutrina como a jurisprudência da Suprema Corte têm destacado a natureza jurídico-política do processo de *impeachment*, sua índole civil e não criminal, bem como decorrer do próprio regime republicano e democrático, consubstanciando-se em importante ferramenta de controle dos atos do Chefe do Poder Executivo pelos demais poderes da república, materialização do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos).

Possível afirmar, sem incorrer em risco, ser da tensão não administrada ou não administrável das querelas políticas, somada à presença de fatos aparentemente capazes de se enquadrarem na moldura jurídica dos tipos previamente definidos como crimes de



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



responsabilidade, que eclode o processo de *impeachment*.

Observo, uma vez mais, que o arcabouço constitucional nacional, ao consagrar um regime de responsabilidades dos agentes públicos em relação às ações e omissões danosas à administração, o fez com especial destaque para os agentes políticos, em razão dos cargos estruturais por ele ocupados na organização política do país, submetendo tais agentes ao dogma de que todos são responsáveis perante a lei (STF - ADPF 378 MC/DF), de modo que a presença de indícios da autoria quanto à prática de atos tipificados como crimes de responsabilidade no exercício do cargo, apoiados em coerente narrativa lançada no pedido de *impeachment* admitido pela Casa Legislativa, em face dos elementos de prova recolhidos a sustentar a materialidade do apontado ilícito, formam conjunto suficiente ao recebimento de denúncia e seu processamento perante o Tribunal Especial de Julgamento, como forma de se esclarecerem as apontadas supostas irresponsabilidades no trato do dinheiro e da coisa públicas.

No caso específico destes autos, que envolve o Governador do Estado Carlos Moisés da Silva e a Vice-Governadora Daniela Cristina Reinehr, os documentos até o momento anexados **deixam entrever uma situação de potencial prática de crime de responsabilidade, ou, dizendo de outro modo, não permitem um juízo absolutório sumário.**

Segundo a peça inicial, os representados, de forma livre e consciente, atuaram de forma comissiva (o Governador autorizando o processo administrativo gerador do aumento salarial



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

combatido e, após, defendendo a regularidade do ato, e a Vice-Governadora igualmente defendendo a higidez da despesa mesmo ciente da controvérsia sobre seus fundamentos) – e omissiva (a Vice-Governadora se omitindo em determinar a suspensão do pagamento das verbas salariais contestadas enquanto no exercício do cargo de Governador, e o Governador igualmente se mantendo inerte em adotar providências para cessar os pagamentos de verba considerada suspeita).

Em suma, os acionados respondem aos crimes de responsabilidade por supostamente permitirem a instauração de processo administrativo indevido e depois retardarem ou não tomarem as providências que se entendiam exigíveis para suspender os seus efeitos, em episódio que redundou no aumento salarial de toda a categoria de Procuradores do Estado de Santa Catarina sem a respectiva existência de lei – mediante equiparação/isonomia -- e, também, sem suporte orçamentário estadual, o que teria comprometido a saúde dos cofres públicos.

Apesar da relevância dos serviços prestados pelos Procuradores do Estado de Santa Catarina e a eficiência alcançada em inúmeras demandas judiciais em prol do poder público, o que aqui se reconhece e enaltece por absoluta justiça, a questão atinente à remuneração dessa categoria parece enviar sinais de ter ultrapassado, na hipótese em apreço, os lindes da mera interpretação jurídica ou o mero cumprimento de decisão judicial para alcançar um acréscimo salarial.

Isso porque, ao analisar as quase duas mil páginas que



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



atualmente compõem o presente processo, verifico que a **majoração administrativa dos subsídios** mediante pareceres e estudos elaborados no âmbito interno da própria Procuradoria do Estado (Processo PGE 00004421/2019 – fls.87-195, fls. 1013-1196) se deu a partir da suposta exequibilidade de decisões judiciais pretéritas (processos de 1998 e 2004), desconsiderando modificações do cenário jurídico-constitucional e legal **capaz de relativizar a coisa julgada em uma relação jurídica com efeitos prospectivos (STF – MS n. 31.642/DF).**

A pretensão executória administrativa, como se extrai dos autos, contrariou anterior manifestação judicial da própria Procuradoria do Estado em sede de execução de julgado de igual natureza, cujas peças desenham antinomia inconciliável.

Conforme se vê na petição datada de **17.04.2019**, apresentada pela Procuradoria do Estado no processo judicial de cumprimento de sentença n. 0029186-64.1997.8.24.0023/00002 (fls. 449-465), defendeu-se o indeferimento do direito postulado, manifestação seguida pelo Ministério Público Estadual (fls. 466-471), tudo em momento anterior ao pleito administrativo formulado pela APROESC, datado de **22.09.2019** (fls. 88-99; 1074-1085).

Da referida manifestação judicial, retira-se excerto que bem retrata a tese tenazmente sustentada pela Procuradoria em defesa do Estado de Santa Catarina:

Pois bem, a argumentação feita acima é de todo relevante, na medida em que o cumprimento de sentença somente poderia ser ajuizado se eventual desrespeito à coisa julgada se relacionasse aos mesmos elementos de fato e de direito que justificaram a



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

decisão judicial na fase de conhecimento.

Ora, se as circunstâncias de fato que determinaram o aumento da remuneração bem como o regime jurídico das carreiras jurídicas são diversas daquelas existentes ao tempo da decisão que acolheu o pleito de paridade remuneratória, não há como se postular o cumprimento de decisão do acórdão, porque simplesmente ela já não é mais aplicável.

Sobre os fatos, incontestes que a falta de equiparação em março de 1995 não guarda relação com os motivos determinantes para a dissonância entre remunerações em dezembro de 2018. **Em relação ao regime jurídico dos Procuradores do Estado, o contexto fático-normativo é diametralmente distinto. Se em março de 1995, o estatuto jurídico que regia a remuneração dos Procuradores do Estado contemplava o pagamento de verbas, tais como: vencimento, verba de equivalência, adicional por tempo de serviço, pro-labore, vantagens pessoais e média fazendária; a partir da edição da Lei nº 15.215/10, a remuneração dos Procuradores do Estado passou a ser paga por meio de subsídio fixado por lei em parcela única. No que se refere aos Procuradores da Assembleia, na época da impetração o regime jurídico observava as resoluções 40/92 e 115/93, enquanto hoje, a partir de 2005, tem como base a Lei nº 13.669/2005.**

Evidente, portanto, que, a alteração da remuneração de ambas as carreiras ao longo do tempo se deu pela superveniência de sucessivos fatos e leis que não guardam identidade com a causa de pedir inicial.

Logo, não há como ao Estado ser imputado o cumprimento de uma decisão construída em um contexto fático-normativo diverso, em relação a situações de fato e normativos não discutidas no processo, sem que haja ofensa ao devido processo legal. (fls. 451-



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

452 – grifei)

A questão, portanto, estava indubitavelmente controvertida e judicializada, quando então aportou aos autos de cumprimento de sentença acima referido um pedido da Procuradoria do Estado informando o reconhecimento administrativo do pleito e postulando a extinção do cumprimento de sentença que, à toda evidência, se apresentava naquele momento desfavorável aos seus Procuradores requerentes, com o qual certamente aderiram os beneficiários exequentes, conforme se extrai de cópia do petítório acostado neste processo (fls. 472-476).

Para ilustrar esse paradoxo (defesa judicial X decisão administrativa) e aferir a aparente fragilidade da tese da “coisa julgada” suscitada pela Procuradoria do Estado no Processo PGE 00004421/2019, basta contrastar as decisões judiciais pretéritas que reconheceram a defendida paridade remuneratória (que se pretendeu “permanente”) entre Procuradores do Estado e Procuradores da Assembleia Legislativa (acórdãos proferidos nos Mandados de Segurança n. 1988.088311-8, 1998.010977-9 e 2004.036760-3 - transcritos às fls. 1074 e 1075), com as decisões posteriores do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina sobre o tema, adiante ementadas:

1) 2007:

**MANDADO DE SEGURANÇA - ISONOMIA DE VENCIMENTOS
ENTRE PROCURADORES DO ESTADO E PROCURADORES DA**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - IMPOSSIBILIDADE - EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 - ART. 37, INCISO XIII, CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PERDA DA EFICÁCIA DO ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL POR INCOMPATIBILIDADE MATERIAL - ORDEM DENEGADA. Após o advento da Emenda Constitucional n. 19 de 04.06.1998, o art. art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal passou a vedar expressamente "a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público", de modo que o art. 196 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assegurava a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do Poder Executivo e do Poder Legislativo, perdeu sua eficácia por incompatibilidade material com o Texto Magno. Não havendo expressa disposição legal autorizando a isonomia de vencimentos entre os Procuradores do Estado e os Procuradores da Assembléia Legislativa, "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia." (Súmula 339 STF). (TJSC, Mandado de Segurança n. 2006.036317-5, da Capital, rel. Jaime Ramos, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 14-03-2007).

2) 2009:

PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - PRESSUPOSTOS DEMONSTRADOS - RECURSO PROVIDO 1. "Não há como negar efeitos infringentes a embargos declaratórios quando a modificação do julgado for consequência inexorável do suprimimento de omissão no acórdão impugnado." (EDMS nº 1996.007779-0/0001, Des. Newton Trisotto; EDREsp nº 967.091, Min. Eliana Calmon). 2. "Após o advento da Emenda



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Constitucional n. 19 de 04.06.1998, o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal passou a vedar expressamente 'a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público', de modo que o art. 196 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assegurava a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do Poder Executivo e do Poder Legislativo, perdeu sua eficácia por incompatibilidade material com o Texto Magno. Não havendo expressa disposição legal autorizando a isonomia de vencimentos entre os Procuradores do Estado e os Procuradores da Assembléia Legislativa, 'não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.' (Súmula 339 STF)." (GCDP, MS nº 2006.036317-5, Des. Jaime Ramos; MS nº 2005.016480-4, Des. Rui Fortes). (TJSC, Embargos de Declaração em Mandado de Segurança n. 2007.009423-5, da Capital, rel. Newton Trisotto, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 10-06-2009).

3) 2010:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCURADOR DO ESTADO. EQUIPARAÇÃO AO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. DIREITO INEXISTENTE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98. ORDEM DENEGADA. A Emenda Constitucional 19/98 vedou peremptoriamente a possibilidade de qualquer vinculação ou equiparação remuneratória entre os servidores públicos (art. 37, inc. XII), com o que perdeu sua eficácia o art. 196 da Constituição Estadual, à luz do qual se legitimava a isonomia vencimental entre os Procuradores do Estado e da Assembléia Legislativa. (TJSC,



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Mandado de Segurança n. 2008.054819-5, da Capital, rel. Newton Janke, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 10-02-2010).

Como se vê, desde o ano de 2007 a Corte Catarinense vem declarando a inexistência de isonomia entre as carreiras dos Procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa, porquanto as alterações normativas no plano constitucional federal (art. 37, XIII) e estadual (art. 26 e §§) retiraram a eficácia do comando inserto no art. 196 da Constituição Estadual.

E os acionados, no ponto, em suas defesas declararam estar cientes dessa posição jurídica contrária do Poder Judiciário ao pleito de isonomia, e a desconsideraram, como se vê em suas peças defensivas (Governador – fls. 232, 242-244; Vice-Governadora – fls. 288, 294, 306).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, **já no ano de 1999, no RE 228.038, Rel. Min. Sepúlveda Pertence**, sinalizava a impossibilidade de equiparação entre Procuradores do Estado e Procuradores da Assembleia em Santa Catarina, anotando no acórdão a inviável similitude de funções, além de destacar a violação ao art. 37, XIII, da Carta da República.

A Suprema Corte tem reiterado a vedação constitucional de isonomia entre carreiras, inclusive reconhecendo a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais e da legislação ordinária em tal sentido. Seguem os precedentes que assim representam a questão (os grifos são meus):

Vencimentos: isonomia: **inadmissibilidade de equiparação por**





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

decisão judicial de Procurador do Estado a Procurador da Assembléia Legislativa, sob o fundamento de similitude de funções (Súmula 339). (RE 228038, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 09/02/1999, DJ 28-05-1999 PP-00027 EMENT VOL-01952-10 PP-01973)

ARTIGOS 32, PARAGRAFO ÚNICO, E 136, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E LEIS COMPLEMENTARES NUMEROS 4 E 5, DE 08.01.1991, DO ESTADO DA PARAIBA, QUE ESTABELECEAM VINCULAÇÃO E ISONOMIA DE VENCIMENTOS ENTRE AS CARREIRAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DOS ADVOGADOS DE OFÍCIO E DOS PROCURADORES DO ESTADO. ALEGADO CONFLITO COM OS ARTS. 37, XIII, E 39, PAR. 1., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO INSUSTENTÁVEL, RELATIVAMENTE AO PRIMEIRO DISPOSITIVO INDICADO, DA CARTA ESTADUAL, QUE SE LIMITA A REPRODUZIR O ART. 39, PAR. 1., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA DOS DEMAIS, POR CONFIGURAREM A HIPÓTESE DE VINCULAÇÃO PROIBIDA, PREVISTA NO ART. 37, XIII, DA REFERIDA CARTA, JÁ QUE O ART. 39, PARAGRAFO ÚNICO, NÃO CONFERIU ISONOMIA AUTOMÁTICA DE VENCIMENTOS ENTRE OS CARGOS DA CARREIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DAS DEMAIS CARREIRAS EM REFERENCIA.** PROCEDENCIA PARCIAL DA AÇÃO. (ADI 465, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1993, DJ 25-11-1994 PP-32298 EMENT VOL-01768-01 PP-00001)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ISONOMIA DE VENCIMENTOS ENTRE DELEGADOS DE



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

POLÍCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E PROCURADORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO MESMO ENTE FEDERADO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 339/STF. 1. **Não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos, à conta de isonomia, mesmo em situações reveladoras de absoluta identidade de atribuições. Precedentes.** 2. **É firme no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que “a Constituição Federal não concedeu isonomia direta entre as denominadas carreiras jurídicas, pois, apesar de prescrevê-la no artigo 241 em sua redação originária, a sua implementação, em decorrência do disposto no artigo 39, § 1º, também da Carta Magna, depende de lei específica para ser concretizada”** (RE 255.702, da relatoria do ministro Moreira Alves). 3. Agravo regimental desprovido. (RE 513884 AgR, Relator(a): AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 22-02-2012 PUBLIC 23-02-2012)

Para além da substancial alteração da compreensão jurisprudencial do tema em debate no presente processo, a esse cenário ainda se adiciona outro fator, qual seja, a edição da Lei Complementar nº 317/2005 (dispôs sobre a organização e funcionamento da Procuradoria do Estado e o regime jurídico dos Procuradores do Estado), da Lei Estadual nº 15.215/2010 (definiu o subsídio dos Procuradores do Estado), e da Lei Estadual nº 13.669/2005 (fixou o valor referencial de vencimentos do Poder Legislativo, dentre eles a remuneração dos Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado), todas a indicar um regime próprio para cada uma das carreiras jurídicas referidas.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Nesse ponto, a edição de legislação estruturante e remuneratória específica para cada um desses segmentos do funcionalismo estadual – Procuradores do Estado e Procuradores da Assembleia –, posterior ao julgado paradigma, também parece não se coadunar com o almejado tratamento isonômico/equiparação pleiteado no processo administrativo deflagrado, apontando para a eficácia relativa da coisa julgada invocada em um contexto de relação jurídica de trato continuado desses servidores (STF – MS n. 25.430/DF).

A necessidade de lei específica para cada uma das carreiras já havia sido enfrentada pela Corte Suprema, conforme se colhe do seguinte julgado do Tribunal Pleno (grifei):

RECLAMAÇÃO. JUÍZO DA 6ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SALVADOR/BA. SENTENÇA QUE RESTABELECEU A ISONOMIA REMUNERATÓRIA DOS PROCURADORES AUTÁRQUICOS E FUNDACIONAIS COM OS PROCURADORES DO ESTADO. AFRONTA À DECISÃO DO STF NA ADI 112-MC. 1. **A sentença que revigora a isonomia remuneratória dos procuradores autárquicos e fundacionais com os procuradores do Estado da Bahia desrespeita a eficácia vinculante da decisão do STF na ADI 112-MC, ainda que não haja referência expressa ao art. 3º do ADT da Constituição do mesmo Estado. 2. Nada impede que procuradores autárquicos e fundacionais venham a ter os seus vencimentos fixados no mesmo patamar dos procuradores da Administração Direta. Mas é preciso que lei estadual, uma para cada classe de advogados públicos, expressamente fixe os respectivos valores. Assim é que se concilia o inciso X do art. 37 da**





TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Constituição Federal com o inciso XIII do mesmo artigo. 3. Reclamação procedente. (Rcl 2817, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-02 PP-00214)

E a exigência de legislação específica não anda sozinha, pois a ela se soma a imposição da Constituição Federal de não vinculação entre as remunerações dessas carreiras (art. 37, XIII), **mais uma vez colocando em cheque a validade do art. 196 da Constituição do Estado quando equiparou e vinculou outras funções ao subsídio dos Procuradores do Ministério Público estadual** e, por reflexo, ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, **produzindo sempre uma majoração de vencimentos em cadeia.**

Sobre o tema, a Suprema Corte assentou (grifei):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. §§ 4º E 5º DO ART. 153 DA CONSTITUIÇÃO DO AMAPÁ, ALTERADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 47/2012. NORMAS DE ESTRUTURAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO AMAPÁ. ALEGADO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUANTO A CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO DOS CARGOS DE PROCURADOR DO ESTADO CORREGEDOR E SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES. **VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DO ESTADO DE ÚLTIMA CLASSE AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AFRONTA AO INC. XIII DO ART. 37 DA**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE.

PRECEDENTES. ESCALONAMENTO VERTICAL DE

REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES DA MESMA CARREIRA

PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AÇÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E, EM

PARTE, JULGADA PROCEDENTE. 1. Não há reserva de iniciativa

do Chefe do Poder Executivo para a deflagração de processo

legislativo de norma pela qual se definem critérios para nomeação

do Procurador-Geral do Estado e eventuais substitutos, como

Subprocurador-Geral do Estado e Procurador do Estado

Corregedor. Competência do constituinte estadual que se respalda

na autonomia constitucional conferida aos Estados-membros,

como previsto no art. 25 e no inc. VIII do art. 235 da Constituição

da República. Precedentes. 2. É inconstitucional norma pela

qual se estabelece equiparação de subsídios entre servidores

públicos de diferentes carreiras. Precedentes. 3. É

constitucional a organização remuneratória em escalonamento

vertical de servidores da mesma carreira, por se tratar de hierarquia

salarial entre classes de servidores públicos de igual categoria.

Precedentes. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente em

parte para declarar inconstitucional a primeira parte do § 5º do

art. 153 da Constituição do Amapá, com alteração da Emenda

Constitucional n. 47/2012, pela qual vinculado o subsídio da

última classe dos Procuradores do Amapá a noventa inteiros

e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal

fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. (ADI

4898, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em

04/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-228 DIVULG 18-10-

2019 PUBLIC 21-10-2019)



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



Mas não é só. Especificamente em relação ao Estado de Santa Catarina, essa questão da proibição da vinculação, além do RE 228.038 antes citado, também já merecera decisão do Excelso Pretório na ADI 4009/SC, Rel. Min. Eros Grau, em 04.02.2009, em cujo acórdão expressamente se consignou a inconstitucionalidade da vinculação de outras carreiras à de Delegado, ou seja, reiterou a Corte Suprema que a legislação constitucional ou infraconstitucional catarinense que instituiu vinculação ofendeu a Constituição Federal, do que resultou a sua ausência de validade (grifei):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE - ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A", E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas. 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes. (...) É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado. 7. Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração. (...) 10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009" (DJ 29.5.2009).

E ainda no âmbito do nosso Estado, reiterou essa compreensão a Excelsa Corte no Ag.Reg. no Recurso Extraordinário 985.305-SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ao recusar a isonomia entre Advogados Autárquicos e Fundacionais inativos e Procuradores da administração direta, por ofensa à Súmula Vinculante 37.

Em outro precedente bastante elucidativo, na ADI 4898/AP, Relatora a Ministra Ellen Grace, o Supremo Tribunal Federal se manifestou, por seu Plenário, em 11.06.2004, declarando a impossibilidade de vinculação também entre Procuradores do Estado e Procurador de Justiça (Ministério Público) (grifei):



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246, DE 27.06.2002. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LC Nº 88/96. INTRODUÇÃO DE DISPOSITIVOS, POR EMENDA PARLAMENTAR, AO PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO GOVERNADOR À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA OCORRÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. Não merece prosperar a alegação de atropelo da ordem de tramitação legislativa, porquanto constatado que a votação e a aprovação do Projeto se deram em data anterior à sanção e à publicação da Lei impugnada. É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Corrêa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. A atuação dos membros das Assembléias Legislativas estaduais acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da CF, que veda o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador. Precedente: ADI 1.070-MC, Celso de Mello. **A fixação de um limite percentual na diferença entre os valores de remuneração recebidos pelos ocupantes dos quatro níveis que compõem a carreira de Procurador de Estado não afronta a vedação**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



contida no art. 37, XIII da CF, por se tratar de uma sistematização da hierarquia salarial entre as classes de uma mesma carreira, e não uma vinculação salarial entre diferentes categorias de servidores públicos. Precedentes: ADI 2863, Nelson Jobim e ADI 955-MC, Celso de Mello. Viola o comando previsto no art. 37, XIII da Carta Magna a equiparação entre o subsídio devido aos ocupantes do último nível da carreira de Procurador de Estado e o recebido pelos Procuradores de Justiça do Ministério Público capixaba. Precedentes: ADI 305, Maurício Corrêa, DJ 13.12.2002, ADI 774, Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99, ADI 1274, Carlos Velloso, DJ 07.02.2003, ADI 301, Maurício Corrêa, DJ 22.05.2002 e ADI 1070, Sepúlveda Pertence, DJ 25.05.2001, entre tantos outros. Prejudicialidade da ação quanto ao art. 1º da LC nº 246/02 atacada, tendo em vista a modificação substancial dos §§ 1º e 2º do art. 3º da LC nº 88/96, por aquele introduzidos, promovida pela recente LC nº 265, de 15.09.2003. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente em parte. (ADI 2840, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2003, DJ 11-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02155-01 PP-00047)

Diante dessa miríade de precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Supremo Tribunal Federal sobre a questão relativa à equiparações/isonomia/paridade entre carreiras distintas, todos publicados e de amplo conhecimento no meio jurídico ao tempo do Processo Administrativo PGE nº 0004421/2019, em contraste com as decisões judiciais invocadas para justificar o aumento de subsídio dos Procuradores do Estado (coisa julgada), nesse juízo de cognição sumária, tenho que a conduta do



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



Governador do Estado e da Vice-Governadora, ambos com formação acadêmica/jurídica, no sentido de permitirem o pagamento da “verba de equivalência” impugnada, **mesmo quando expressamente comunicados de indício razoável de vício capaz de inquinar a validade da decisão administrativa que se estava a implementar**, omitindo-se em adotar medidas tendentes a sustar os pagamentos para melhor análise do processo administrativo que serviu de veículo para o referido aumento salarial, ou mesmo em acionar os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas) para aferição da licitude e isenção de todo o procedimento no âmbito administrativo e judicial, **enseja melhor avaliação por este Tribunal Especial de Julgamento**, notadamente porque, como antes referido, a eventual ausência de caracterização de um suposto crime de improbidade administrativa não impede a aferição de crime de responsabilidade por atentar contra o bem jurídico constitucional atinente à probidade na administração pública (art. 85, V, CRFB/88; art. 72, V, CE; art. 4º, Lei nº 1.079/50).

Nesse palmar, para o bem da verdade, a meu sentir, inobstante as defesas apresentadas, ainda remanescem com insuficiente resposta neste processo uma série de circunstâncias: (i) a demora dos representados em agir efetivamente no sentido de estancar os dispêndios mensais a título de “verba de equivalência” deferida administrativamente, diante da notícia de irregularidade no pagamento de verba salarial com tamanha repercussão financeira e duvidosa legalidade, expressada em tantos precedentes judiciais conhecidos da Corte Suprema e da Corte Catarinense; (ii) a ausência



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



de acionamento preventivo e imediato dos órgãos internos de controle, ou o Tribunal de Contas do Estado, tão logo os acionados foram informados da suposta inconsistência jurídica da equiparação salarial administrativa efetivada, preferindo defender a regularidade dos pagamentos inquinados de ilegais, contentando-se apenas com as explicações do próprio órgão interessado e que gestou o aumento próprio contestado; (iii) a inércia dos acionados durante tantos meses e apesar de toda a repercussão jurídica e política do caso, de tal forma que se fez necessário a intervenção da Corte de Contas para determinar a suspensão dos pagamentos mensais questionados; (iv) em um ambiente de elevado déficit orçamentário apontado expressamente pelos órgãos técnicos do Poder Executivo desde o ano de 2019, de conhecimento irrecusável por parte dos seus gestores estaduais, a implementação administrativa da equiparação salarial questionada e a sua manutenção mesmo diante dos graves apontamentos recebidos pela Assembleia Legislativa e informados oficialmente aos representados; (v) a permissão de equiparação salarial entre Procuradores do Estado e Procuradores da Assembleia Legislativa quando a pretensão já havia sido contestada judicialmente em sede de cumprimento de sentença, com farta argumentação do órgão de representação jurídica e defesa do Estado, fato que não chamou a atenção dos aqui acionados em todo o presente episódio, os quais resistiram a qualquer medida de cautela até a decisão da Corte de Contas; (vi) a opção de não se manter a discussão apenas no âmbito judicial, aguardando-se a manifestação final do Poder Judiciário, atalhando-se a concessão da



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



verba impugnada por meio de processo administrativo.

Note-se que a equiparação salarial efetivada, somente no período de setembro/2019 a janeiro/2020, importou para os cofres públicos um dispêndio de R\$ 3.089.252,45 (três milhões, oitenta e nove mil, duzentos e cinquenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), conforme informado pela unidade técnica do Tribunal de Contas do Estado (fls. 512).

Não passa despercebido, ainda, o parecer da Diretora do Tesouro Estadual, datado de 27.01.2020, sobre o pedido da APROESC relativo aos valores retroativos da “verba de equivalência”, no qual se destacou a difícil realidade orçamentária enfrentada pelo Estado de Santa Catarina naquele momento, incapaz de suportar o pleito que reclamava montante na órbita dos R\$ 8.500.906,58 (oito milhões, quinhentos mil, novecentos e seis reais e cinquenta e oito centavos), além de informar que **“[...] o Estado vem enfrentando déficits financeiros reiterados – 2019 tende a fechar com um déficit financeiro aproximado de R\$ 1 bilhão e para 2020, conforme a LOA, trabalha-se com um déficit de R\$ 804 milhões”** (fls. 1187).

Essa realidade crítica das finanças públicas era e sempre foi do conhecimento das autoridades representadas, e não se pode supor o contrário daqueles que estão no ápice do comando da administração estadual catarinense, de quem se espera o mais alto zelo pelos recursos públicos.

Convergindo com as impressões apresentadas até o momento, impõe destacar passagem do voto do eminente



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Conselheiro Wilson Wan-Dall, do Tribunal de Contas estadual, ao determinar a sustação imediata dos pagamentos da contestada “verba de equivalência”, em 07.05.2020. Registrou Sua Excelência:

Concordo com o órgão ministerial em relação à complexidade da matéria debatida nestes autos, demandando, por isso, um exame aprofundado das questões jurídicas imbricadas. Contudo, as decisões do Poder Judiciário catarinense parecem inclinar-se, atualmente, no sentido da impossibilidade de isonomia de vencimentos entre os Procuradores do Estado e os Procuradores da ALESC. [...] É fato que a demanda pelo pagamento de valores relativos à isonomia, pleiteada pelos Procuradores do Estado em relação aos Procuradores da ALESC, está amparada em decisão judicial transitada em julgado. Todavia, também é certo que as decisões judiciais, que acolheram o pleito dos Procuradores do Estado, fundamentaram-se no art. 196 e nos §§ 1º e 2º do art. 26 da Constituição Estadual, levando em conta a redação que esses dispositivos possuíam antes do advento da Emenda Constitucional n. 38/2004. Assinalo que, mesmo no caso do Mandado de Segurança n. 2004.036760-3 (APROESC), julgado em 2005, a referida decisão não considerou a modificação do § 1º do art. 26 da Constituição Estadual, promovida pela Emenda Constitucional estadual n. 38/2004. Neste caso, mesmo tendo-se operado a coisa julgada, o teor da sentença não observou o preceito das Constituições Federal e Estadual. O efeito da Emenda Constitucional (estadual) n. 38/2004, editada em consonância com a Emenda Constitucional (federal) n. 19/1998, na análise da matéria destes autos não pode ser desconsiderado, porquanto suprimiu a garantia da isonomia de vencimentos entre os servidores de Poderes distintos, ou seja, ocorreu uma modificação do texto constitucional que incidiu diretamente no direito pleiteado



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

pelos Procuradores. [...] Com efeito, o STF assentou o posicionamento de que a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*, isto é, a sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram o *decisum*. É o que se depreende claramente da decisão exarada no **Recurso Extraordinário n. 596.663-RJ** [...]. (fls. 514-516)

A decisão monocrática da Corte de Contas, gize-se, foi proferida a partir da análise dos fatos noticiados neste processo, com a legitimidade e autorização contidas nos arts. 61 e 83 da Constituição Estadual, e segundo a forma prevista no art. 114-A do seu Regimento Interno, este que assim dispõe:

Art. 114-A. Em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou fundados indícios de favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento ou por iniciativa própria, o Relator, com ou sem a prévia manifestação do responsável, do interessado ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio de decisão singular, determinará à autoridade competente a sustação do ato até decisão ulterior que revogue a medida ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno. (Incluído pela Resolução N.TC-131/2016 – DOTC-e de 19.12.2016)

O Supremo Tribunal Federal, no ponto, tem reafirmado esse **poder cautelar aos Tribunais de Contas** em casos que exigem a pronta proteção do erário público contra atos administrativos que se mostrem potencialmente lesivos.

Acolheu-se a teoria de origem norte-americana dos



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020



poderes implícitos, segundo a qual “[...] a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. [...] Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais” (STF – MS 24.510, extraído do voto do Min. Celso de Mello).

Os precedentes da Suprema Corte, a seguir, ilustram uma linha do tempo sobre essa temática (os grifos são meus):

1) 2003:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. **2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e,**



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

2) 2015

Mandado de Segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. 3. **Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. 4. Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais.** 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. **Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados.** Segurança denegada. (MS 33092, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 14-08-2015 PUBLIC 17-08-2015)

3) 2019

EMENTA Agravos regimentais em Suspensão de Segurança. Embargos de declaração convertidos em agravo. **Fiscalização do Tribunal de Contas estadual em procedimento licitatório. Grave lesão à ordem pública demonstrada. Concessão parcial da contracautela.** Agravos não providos.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

1. Em razão dos fundamentos de mérito apresentados nos embargos de declaração, devem eles ser recebidos como agravo regimental, do qual se deve conhecer. 2. Os argumentos utilizados pelos agravantes não se mostram aptos a modificar a decisão recorrida, revelando, em verdade, mera insatisfação com as razões adotadas. **3. No exercício do poder geral de cautela, os tribunais de contas podem determinar medidas em caráter precário que visem assegurar o resultado final dos processos administrativos.** O exame realizado pelas cortes de contas ultrapassa a análise meramente burocrática, porque abarca não apenas os elementos formais que norteiam o processo de despesa, mas também a relação custo-benefício, a aferição de quão ótimas são as ações administrativas, que devem ser as mais rentáveis possíveis, tendo em vista o interesse público envolvido, a legitimidade do ato e a consequente relação de adequação de seu conteúdo. 4. A decisão da Presidência do Supremo Tribunal Federal mostra-se acertada e provida de razoabilidade, pois, de um lado, autoriza a continuidade das apurações no âmbito do Tribunal de Contas estadual – reconhecendo e legitimando a função constitucional do órgão – e, de outro, possibilita o prosseguimento da execução do contrato objeto da licitação em causa, impedindo que haja suspensão da prestação de serviço público essencial, de forma a evitar prejuízos à população envolvida. 5. Agravos regimentais não providos. (SS 5179 ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-259 DIVULG 26-11-2019 PUBLIC 27-11-2019)

Com efeito, a interpretação alcançada pela Corte de



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Contas estadual sobre a (i)legalidade do ato administrativo impugnado no presente processo de *impeachment*, ainda que em sede provisória, sob o fundamento da incidência da *cláusula rebus sic stantibus* à coisa julgada, também encontra apoio em respeitada doutrina:

O segundo aspecto dos limites temporais da coisa julgada corresponde aos casos de relações jurídicas continuativas (ou “de trato continuado”, como preferiu a redação do novo CPC), aquelas cuja hipótese de incidência concerne a fatos ou situação que perduram no tempo, permitindo, conforme a variação das circunstâncias fáticas, modificações das situações jurídicas internas (ônus, direitos, faculdades) ou ao menos seu redimensionamento. As sentenças que deliberam sobre relações continuativas, mesmo quando acobertadas pela coisa julgada, devem deixar algum espaço para a alteração do decisum se novas circunstâncias modificarem a configuração do direito material no futuro. Nestes casos, apesar da coisa julgada, permite-se a adaptação do conteúdo da decisão. Estas decisões ficaram conhecidas como “sentenças determinativas” (WAMBIER, Tereza Arruda Alvim [et al.]. Coordenadores. Breves comentários ao novo código de processo civil. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2016. p. 1441).

No mesmo sentido, segundo o escólio de Marinoni,

Como é óbvio, após o encerramento de um processo podem sobrevir novos fatos e novas normas. Assim, além de fatos capazes de alterar a situação jurídica preexistente, podem surgir normas que ab-roguem as que foram aplicadas em face da primeira ação, e, assim, deem à situação fática anterior uma nova conformação jurídica. Nestes termos, uma circunstância de direito posterior – e



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

não apenas uma circunstância fática posterior – também dá origem a uma nova causa de pedir, e, portanto, a uma outra ação, a um outro julgamento e a uma outra decisão. (MARINONI, Luiz Guilherme. Coisa julgada inconstitucional: a retroatividade da decisão de (in)constitucionalidade do STF sobre a coisa julgada: a questão da relativização da coisa julgada. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 142)

Em reforço, sobre a questão atinente à coisa julgada e sua eficácia no tempo, oportuno trazer as reiteradas e firmes posições das Cortes Superiores, notadamente porque aderentes à interpretação da aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*.

O Supremo Tribunal Federal assim tem assentado:

- 1) RECLAMAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE DE 84,32%. INCORPORAÇÃO. PLANOS ECONÔMICOS. REAJUSTES SALARIAIS. VANTAGEM SALARIAL RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. LIMITAÇÃO AO ADVENTO DE PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO PROFERIDA POR ESTA SUPREMA CORTE EM SEDE DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INOCORRÊNCIA. QUESTÃO NÃO DEBATIDA PELO DECISUM PARADIGMA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A reclamação constitucional é o instrumento adequado para impedir a usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal e para garantir a autoridade de suas decisões e súmulas vinculantes (CRFB/88, art. 102, I, I e



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

art. 103-A, § 3º). 2. Reclamação ajuizada sob o fundamento de descumprimento à autoridade da decisão proferida no RE nº 444.810/DF, porquanto a limitação temporal do pagamento das diferenças salariais decorrentes do reajuste de 84,32% sobre os precatórios oriundos da Reclamação Trabalhista nº 72/91, até o início de vigência da Lei nº 10.410/02 - a qual reestruturou a carreira das reclamantes -, ofende o que decidido por esta Suprema Corte, a qual, por decisão unânime, teria restabelecido, com efeitos ex-tunc, a decisão primária que reconheceu o direito ao citado reajuste, sem impor qualquer limitação ou restrição. 3. In casu, necessário enfatizar que esta Corte, ao examinar o Recurso Extraordinário nº 444.810/DF, em momento algum tratou da questão relativa ao reajuste de 84,32%, pois o objeto do apelo extremo, e da rescisória a ele correlata, abrange, exclusivamente, pressupostos processuais. Inexiste, portanto, qualquer violação à autoridade do decisum paradigma. **4 . Com efeito, a perda da eficácia da sentença judicial transitada em julgado por força de modificações no contexto fático-jurídico em que produzida - como as inúmeras leis que reestruturaram as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e fixaram novos regimes jurídicos de remuneração -, não implica violação à garantia fundamental da coisa julgada (CRFB, art. 5º, XXXVI).** 5. Ademais, tratando-se de alteração por lei do regramento anterior da composição da remuneração do agente público, assegura-se-lhes somente a irredutibilidade da soma total antes recebida e, mesmo assim, apenas se os vencimentos e proventos forem constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2009; MS 24.784, Rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25.06.2004; RE 185255, Rel. Ministro



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 19.09.1997. 6. Conforme restou demonstrado nos autos, inevitável a improcedência do pedido de continuidade do pagamento do reajuste de 84,32%, tendo em vista, sobretudo, os reajustes salariais advindos após à sua concessão, com destaque ao aumento salarial provocado pela reestruturação de carreira dos especialistas em Meio Ambiente - verbi gratia, Lei nº 10.410/2002 -, que vieram a incorporar o valor que era pago em separado. 7. Agravo regimental provido para reconsiderar a decisão proferida pelo i. Min. Eros Grau, e julgar improcedente a presente Reclamação. (Rcl 8139, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 20-05-2014 PUBLIC 21-05-2014)

- 2) CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA DECLARADA ILEGAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO COM BASE NA REMUNERAÇÃO. DIREITO RECONHECIDO POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. SUPERVENIÊNCIA DE NOVO REGIME JURÍDICO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. NÃO COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. AGRAVO REGIMENTAL DA IMPETRANTE NÃO PROVIDO. 1. Ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula rebus sic stantibus). Assim, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, em que a nova norma jurídica tem eficácia ex nunc, sem efeitos retroativos.

2. No caso, com o advento da Lei 8.112/1990, houve perda da eficácia vinculativa da sentença proferida nos autos da Ação Ordinária 9248005, não mais subsistindo o direito da impetrante ao cálculo do adicional por tempo de serviço com base em sua remuneração, não se caracterizando qualquer inconstitucionalidade no Acórdão TCU 3.370/2006-2ª Câmara, especialmente no que diz respeito à garantia da coisa julgada. 3. Não há elementos probatórios suficientes que demonstrem ter havido, com a nova forma de cálculo do adicional por tempo de serviço, desrespeito ao princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. 4. Agravo regimental da impetrante a que se nega provimento. II – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA DECLARADA ILEGAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEGATIVA DE REGISTRO. BOA-FÉ DO SERVIDOR. DEVOLUÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. TERMO INICIAL. DATA DA CIÊNCIA DA DECISÃO DO ÓRGÃO DE CONTAS. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO PROVIDO. 1. Havendo boa-fé do servidor público que recebe valores indevidos a título de aposentadoria, o termo inicial para devolução dos valores deve corresponder à data em que teve conhecimento do ato que considerou ilegal a concessão de sua aposentadoria. 2. Agravo regimental da União provido. (MS 26980 AgR, Relator(a): TEORI



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 22/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 07-05-2014 PUBLIC 08-05-2014)

No mesmo palmilhar segue o Superior Tribunal de Justiça:

1) CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO ASSEGURADA POR DECISÃO JUDICIAL. SUPERVENIÊNCIA DE LEI FIXANDO NOVOS VENCIMENTOS. ABSORÇÃO DAS VANTAGENS ANTERIORES, ASSEGURADA A IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE. EFICÁCIA TEMPORAL DA COISA JULGADA, OBSERVADA A CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. PRECEDENTES (MS 11.145, CE, MIN. JOÃO OTÁVIO, DJE 03/11/08).

1. Ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula rebus sic stantibus). Assim, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, em que a nova norma jurídica tem eficácia ex nunc, sem efeitos retroativos. Precedentes da CE e de Turmas do STJ.

2. No caso, a superveniente Lei 10.475/02, dispondo sobre os vencimentos de servidores públicos, operou a absorção dos



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

valores anteriores, inclusive o das vantagens asseguradas por sentença, mas preservou a irredutibilidade mediante o pagamento de eventuais diferenças como direito individual (art. 6º). Legitimidade da norma, conforme decisão do STF, adotada como fundamento do ato atacado.

3. Mandado de segurança denegado. (MS 11.045/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/02/2010, DJe 25/02/2010)

No corpo do acórdão está registrado:

Não há qualquer inconstitucionalidade no ato atacado, especialmente no que diz respeito à garantia da coisa julgada. É que todas as sentenças judiciais, notadamente as que tratam de relações jurídicas com efeitos prospectivos, têm sua eficácia temporal vinculada à cláusula rebus sic stantibus, isto é, sua força vinculativa permanece enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da sua prolação. Mas isso não inibe a atividade normativa do Poder Legislativo, quanto a fatos futuros. Ou seja, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, desde que a nova norma jurídica tenha eficácia ex nunc, sem efeitos retroativos, como ocorreu no caso.

2) AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DO JUDICIÁRIO FEDERAL. LEI Nº 11.416/2006. INSTITUIÇÃO DE NOVO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS. ABSORÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL ASSEGURADA POR DECISÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. REESTRUTURAÇÃO REMUNERATÓRIA QUE RESPEITOU A IRREDUTIBILIDADE VENCIMENTAL.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO E DE VENCIMENTOS. EFICÁCIA TEMPORAL DA COISA JULGADA (CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS).

1. Este Tribunal Superior possui jurisprudência firmada no sentido de não possuir o servidor público direito adquirido a regime jurídico, tampouco a regime de vencimentos ou de proventos, sendo possível à Administração promover alterações na composição remuneratória e nos critérios de cálculo, como extinguir, reduzir ou criar vantagens ou gratificações, instituindo, inclusive, o subsídio, desde que não haja diminuição no valor nominal percebido, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

2. Consoante entendimento consagrado por esta Corte Superior, a lei superveniente que promove a reestruturação do sistema remuneratório do servidor público pode operar a absorção de vantagens pessoais incorporadas, ainda que tenham sido obtidas judicialmente, desde que observada, de qualquer modo, a irredutibilidade nominal de vencimentos. Isso porque a decisão judicial, em tais hipóteses, obedece a cláusula rebus sic stantibus, a produzir efeitos somente quando mantiverem hígidas as situações de fato e de direito existentes no momento de sua prolação, de sorte que não há falar em violação do princípio constitucional da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).

3. A nova sistemática de cálculo dos vencimentos/proventos dos servidores públicos do Poder Judiciário Federal instituída pela Lei nº 11.416/2006 não ocasionou decréscimo remuneratório. Ao contrário, houve incremento salarial, a afastar a alegada lesão a direito líquido e certo.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1157516/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

TURMA, julgado em 05/02/2013, DJe 15/02/2013)

Por esse viés, portanto, a justificativa dos agentes políticos representados de que tão somente cumpriram uma decisão judicial transitada em julgado (coisa julgada), **em face de todo o cenário antes apresentado, neste momento processual quer parecer insuficiente para sustentar uma absolvição sumária em relação aos graves fatos noticiados.**

No ponto, pode-se tomar por empréstimo o que, no âmbito criminal, se determina em relação aos processos da competência do Tribunal do Júri, responsável pelo julgamento dos crimes contra o maior bem jurídico protegido pela Constituição e pelas leis – **a vida**. Ainda que, como já afirmamos, o processo de *impeachment* não tenha natureza penal, igualmente protege um bem jurídico constitucional vital para a sobrevivência da República e do Estado – **a probidade na administração**.

Assim, nesta fase do processo de impedimento, que se assemelha à fase da pronúncia no processo do Júri, deve prevalecer a máxima ***in dubio pro societate***, isto é, não encontrando-se demonstrada extreme de dúvidas a inocência dos acusados ou a existência de causa excludente da culpabilidade ou ilicitude, devem ser levados a julgamento perante a sociedade, organizada em um Tribunal, oportunidade em que, à luz das demais provas encontradas e da defesa produzida se decidirá em definitivo sobre a condenação ou absolvição, com a soberania e a sabedoria que a Constituição lhe atribuiu.



TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

Quanto à acusação desferida, ao arremate, independente de qual tenha sido o seu móvel (e ao que se extrai do processo estava o denunciante insatisfeito com a negativa de igual aumento aos Defensores Públicos – fls. 209-211), oportuno recordar as célebres palavras de Ruy Barbosa, em sua obra Oração aos Moços:

Nem toda a ira, pois, é maldade; porque a ira, se, as mais das vezes, rebenta agressiva e daninha, muitas outras, oportuna e necessária, constitui o específico da cura. Ora deriva da tentação infernal, ora de inspiração religiosa. Comumente se acende em sentimentos desumanos e paixões cruéis; mas não raro flameja do amor santo e da verdadeira caridade. Quando um braveja contra o bem, que não entende, ou que o contraria, é ódio iroso, ou ira odienta. Quando verbera o escândalo, a brutalidade, ou o orgulho, não é agrestia rude, mas exaltação virtuosa; não é soberba, que explode, mas indignação que ilumina; não é raiva desacompanhada, mas correção fraterna. Então, não somente não peca o que se irar, mas pecará, não se irando. Cólera será; mas cólera da mansuetude, cólera da justiça, cólera que reflete a de Deus, face também celeste do amor, da misericórdia e da santidade. Dela esfuzilam centelhas, em que se abrasa, por vezes o apóstolo, o sacerdote, o pai, o amigo, o orador, o magistrado. Essas faúlhas da substância divina atravessam o púlpito, a cátedra, a tribuna, o rosto, a imprensa, quando se debatem, ante o país, ou o mundo, as grandes causas humanas, as grandes causas nacionais, as grandes causas populares, as grandes causas sociais, as grandes causas da consciência religiosa. Então a palavra se eletriza, brame, lampeja, atroa, fulmina. Descargas sobre descargas rasgam o ar, incendeiam o horizonte, cruzam em raios o espaço. É a hora das responsabilidades, a hora da conta e do castigo, a hora das apóstrofes, imprecações e anátemas, quando a voz do homem



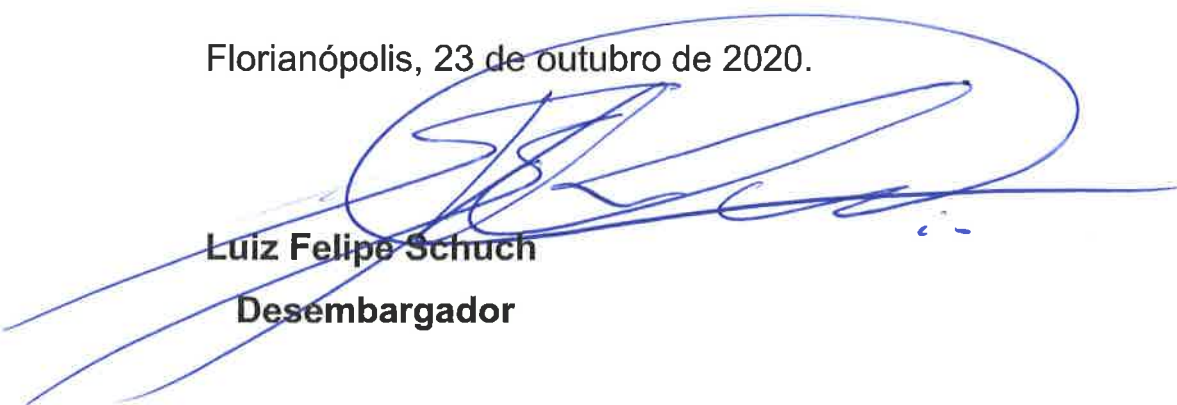
TRIBUNAL ESPECIAL DE JULGAMENTO

Processo de Impeachment n. 00754/Representação n. 0001.5/2020

reboa como o canhão, a arena dos combates da eloquência estremece como campo de batalha, e as siderações da verdade, que estala sobre às cabeças dos culpados, revolvem o chão, coberto de vítimas e destroços incruentos, com abalos de terremoto. Ei-la aí a cólera santa! Eis a ira divina! (BARBOSA, Ruy. Oração aos moços. Revisão Editorial Palavras em Ação. 5. ed. rev. Brasília: Caixa, 2015. p. 32-35)

Enfim, por todas as razões expendidas, Senhor Presidente e eminentes Pares deste Tribunal Especial de Julgamento, **voto com o eminente Relator, adicionando os fundamentos acima alinhados, no sentido de receber a representação como denúncia, de modo a possibilitar o processamento do Senhor Governador do Estado de Santa Catarina Carlos Moisés da Silva, e também da Sra. Vice-Governadora do Estado Daniela Cristina Reinehr**, pelos crimes de responsabilidade indicados na inicial – art. 4º, V e VII, combinado com o art. 9º, item 7, art. 11, item 1, e art. 74, todos da Lei n. 1.079/50, conforme o rito próprio do processo de *impeachment*, assegurado aos acusados o direito ao contraditório e a ampla defesa conforme disciplina a Constituição da República.

Florianópolis, 23 de outubro de 2020.


Luiz Felipe Schuch
Desembargador