

Carreirão: Julgamento por tribunal misto no impeachment

22/10/2020

O ano de 2020 ficará marcado pela profusão de processos de impeachment de governadores por causa de desvios de recursos destinados ao combate da pandemia da Covid-19. Até hoje, o único governador a sofrer impeachment no Brasil foi Muniz Falcão, de Alagoas, em 1957. A falta de experiência nacional em processamento de governadores por crime de responsabilidade, sobretudo em tempos mais recentes, após a redemocratização, suscitou uma série de dúvidas a respeito dos procedimentos, principalmente diante da necessidade de adaptação da Lei nº 1.079/1950 à Constituição Federal de 1988 e às Constituições dos Estados.



O Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina estão

hoje na iminência de terem seus governadores julgados pelo tribunal misto — órgão previsto no artigo 78, §3º, da Lei nº 1.079/1950 [\[1\]](#), formado por cinco deputados e cinco desembargadores, sob a presidência do presidente do Tribunal de Justiça local. E a presença de magistrados na composição do órgão parece estar gerando uma equivocada expectativa de que o julgamento, nessa fase, deixe de ser político para ser técnico-jurídico.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que, em essência, o julgamento por crime de responsabilidade não é um julgamento jurídico; é um julgamento político e não poderia deixar de ser diferente. O processo de impeachment, desde a sua concepção, sempre teve o objetivo de retirar do cargo aquele que dele fez mau uso e impedir que seja nele investido novamente. A avaliação do mau desempenho das funções de um cargo eletivo é evidentemente política e é justamente por isso que é delegada aos representantes eleitos do povo.

Sobre a gênese do processo de impeachment, é pertinente a observação de Alexis de Tocqueville ao analisar a ainda recente democracia nos Estados Unidos no Século XIX:

"A finalidade principal do julgamento político, nos Estados Unidos, é, portanto, retirar o poder daquele que o utiliza mal e impedir que esse mesmo cidadão volte a possuí-lo no futuro. É, como se vê, um ato administrativo a que se deu a solenidade de uma sentença."

Nesta matéria, os americanos criaram pois algo misto. Deram à destituição administrativa todas as garantias do julgamento político e tiraram do julgamento político seu maiores rigores" [2].

Não é à toa que as definições dos crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950 sejam tão abrangentes. Não é difícil enquadrar um governante de que desgostamos em algum dos tipos subjetivos e com grande abertura semântica previstos na lei do impeachment, tais como *"proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo"*. É por isso que não se pode tratar o julgamento dos crimes de responsabilidade como mera subsunção de conduta ao tipo legal.

O grau de abstração na tipificação dos crimes de responsabilidade não é um mero acaso ou fruto de má técnica legislativa. Pelo contrário. O objetivo do processo é o afastamento do governante que, por conta da prática de atos graves, perdeu o apoio da população e a legitimidade democrática para permanecer no governo. Por isso, a conjuntura é muito mais preponderante do que a legalidade estrita.

Os crimes de responsabilidade, na verdade, não são crimes, pois a condenação não conduz à pena de privação de liberdade, mas, sim, à perda do cargo e inabilitação para função pública. É por isso que Paulo Brossard, maior especialista no Brasil sobre o assunto, criticava a terminologia "crime de responsabilidade", pois, segundo ele, *"não é nome que faz o conceito e nem sempre o nome juris corresponde ao conceito jurídico"* [3].

Sobre esse assunto, Eptácio Pessoa — que antes de ser presidente da República fora também ministro do Supremo Tribunal Federal — foi bastante elucidativo em um parecer:

"Mas o impeachment não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim, a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo".

Nem se deve cair na ilusão de crer que o julgamento por crime de responsabilidade seja "jurídico-político" em razão da necessidade de observância do devido processo legal e das garantias constitucionais. O processo legislativo, por exemplo, é processo político por excelência e nem por isso deixa de ter um rito estabelecido na Constituição e nos regimentos das casas legislativas. Não é a ausência de normatividade que caracteriza um processo político.

Após dois impeachments de presidentes da República, não se vem mais hoje grandes dúvidas de que o julgamento por crime de responsabilidade na esfera federal é um julgamento político, a exemplo do que expôs o ministro Teori Zavaski, em decisão monocrática na medida cautelar no Mandado de Segurança nº 34.371/DF, impetrado por Dilma Rousseff:

"Justamente por isso, ela não deve mimetizar à risca a racionalidade aplicada nos domínios do direito penal, que exige um fechamento normativo mais estrito das condutas hipotetizadas pelos

'tipos incriminadores'. O 'tipo de responsabilidade', diferentemente, deve ser capaz de clinicar uma espécie de realidade aumentada, provendo elementos que permitam uma imputação subjetiva com suficiente clareza da conduta, sem perder a sensibilidade para as consequências que decorreram deste ato para preceitos fundamentais da Constituição Federal, dentre os quais aqueles sediados nos incisos do artigo 85 da CF. São estes os bens jurídicos imediatamente tutelados pelas normas que definem os crimes de responsabilidade e o processo de impeachment, o que torna inadequada a transposição acrítica, para esses institutos, do estreitamento dogmático que caracteriza os padrões jurídicos do direito penal, voltados à proteção de direitos pessoais fundamentais, notadamente os relacionados à liberdade de ir e vir. (...) A tipificação de crimes de responsabilidade não está submetida aos mesmos rigores encontrados no domínio do direito penal. Desde que o núcleo central do tipo permita a imputação subjetiva de uma determinada conduta infracional, admite-se que os "tipos de responsabilidade" trabalhem com elementos descritivos mais abertos, incluindo o recurso a condutas equiparadas" [4].

No julgamento do presidente, porém, não há o ainda pouco conhecido tribunal misto, que é o grande motivo da controvérsia atual. Isso porque o Congresso Nacional tem estrutura bicameral, o que permite que o impeachment do presidente da República seja processado em duas instâncias nas duas casas legislativas, tornando mais rígida e difícil a aprovação de uma medida tão drástica quanto a destituição do governante de seu cargo.

Vale destacar que o Senado, diferentemente da Câmara, tem parlamentares eleitos com mandatos de oito anos — ao invés dos tradicionais quatro anos —, o que impede uma renovação total a cada eleição. Logo, o Senado se mostra como uma espécie de barreira às maiorias de ocasião, de modo a evitar que um grande clamor popular elimine a necessária pluralidade dentro do Poder Legislativo.

Os parlamentos estaduais, por sua vez, não dispõem da mesma estrutura bicameral. Por isso, apenas um julgamento pelos deputados na Assembleia Legislativa tornaria excessivamente frágil a permanência dos governadores no cargo. A previsão da formação de tribunal misto com a presença de representantes também do Poder Judiciário serve justamente ao propósito de evitar tal fragilidade, emulando a função que o Senado tem no processo de impeachment federal.

Portanto, os desembargadores que integram o tribunal misto não participam do processo na condição de magistrados, mas sim na condição de representantes de um dos poderes do Estado. É bom lembrar que mesmo no processo de impeachment federal há também a participação do Poder Judiciário, na figura do presidente do Supremo Tribunal Federal, que preside a sessão de julgamento. Tudo isso faz parte dos freios e contrapesos previstos no ordenamento para manter os poderes em harmonia. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário julgando politicamente os atos do Poder Executivo é política de Estado, na sua acepção mais nobre.

Por fim, é importante observar que a Lei nº 1.079/1950 não faz nenhuma distinção qualitativa entre os votos dos deputados e os votos dos desembargadores integrantes do tribunal misto, de modo que não faria sentido imaginar que os parlamentares votem politicamente e os magistrados votem juridicamente, se os seus votos têm o mesmo peso no julgamento. Todos

votam politicamente, porque estão ali representando seus respectivos poderes.

Não se deve temer o julgamento político e nem o caracterizar de forma pejorativa. Como bem disse a ministra Rosa Weber em seu recente voto na ADPF 740: "*A democracia não se esgota no voto. O voto é sua condição necessária, mas não suficiente. A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia, e o impeachment constitui instrumento de apuração de responsabilidade*" [5].

Por todo o exposto, espera-se dos integrantes do tribunal misto, sejam deputados ou desembargadores, que analisem, além dos fatos imputados aos governadores, as circunstâncias políticas e a eventual necessidade de destituição dos mandatários diante dos seus atos lesivos que levaram à perda de legitimidade democrática.

[1] "§3º. Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita – a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia; a dos desembargadores, mediante sorteio".

[2] TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 124.

[3] BROSSARD, Paulo. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 81.

[4] STF – MS 34441 MC / DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 20/10/2016.

[5] STF – ADPF 470 / SC, Relatora: Min. ROSA WEBER.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-out-22/carreirao-julgamento-tribunal-misto-impeachment/>