



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE GOVERNADOR DE ESTADO:
ENTRE A POLÍTICA E O DIREITO

Paola Filippo Palazzo

Rio de Janeiro
2021

PAOLA FILIPPO PALAZZO

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE GOVERNADOR DE ESTADO:
ENTRE A POLÍTICA E O DIREITO

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Ubirajara da F. Neto

Rio de Janeiro
2021

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE GOVERNADOR DE ESTADO: ENTRE A POLÍTICA E O DIREITO

Paola Filippo Palazzo

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada. Pós-graduada em Direito Público
pela Universidade Cândido Mendes.
Especialista em Direito das Famílias e
Sucessões pela Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro.

Resumo – o instituto do *impeachment* é configurado no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de controle de atribuições do Poder Executivo por meio de um processo de julgamento pelo Poder Legislativo, com faces jurídicas e processuais mas, também, políticas. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo investigar quais são os critérios materiais, políticos e processuais que influenciam o processo de *impeachment* e de que forma tais aspectos podem se sobrepor aos jurídicos, enfraquecendo a justiça. Para tanto, usaremos como exemplo o processo de *impeachment* de governador de estado, tendo como base de análise do instituto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei nº 1079/50.

Palavras-chave – Direito Constitucional. *Impeachment*. Crime de Responsabilidade. Separação de Poderes. Processo e julgamento.

Sumário – Introdução. 1. Relevância da evolução histórica do instituto do *impeachment* e sua natureza jurídica. 2. Relevância do rito processual do *impeachment*. 3. Consequências políticas e jurídicas no processo de *impeachment*. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O instituto do *impeachment* obteve uma maior importância na sociedade brasileira no ano de 1992, quando o Poder Legislativo procedeu ao julgamento do então Presidente Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito por voto direto após a redemocratização do País, pelo cometimento de crime de responsabilidade contra a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os crimes de responsabilidade são previstos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que regula o processo e o instituto do *impeachment*, não tão somente no tocante à responsabilização do presidente da República, como também dos governadores dos estados e prefeitos, o que obedece ao princípio da simetria, uma vez que o procedimento de deposição visa punir o agente público que se porta de forma contrária às diretrizes de seu cargo.

Nesse sentido, o presente artigo científico pretende levantar a discussão sobre a natureza jurídica do *impeachment* de governador de estado, sob a ótica política, além de tentar compreender como se dá o processo de julgamento pela Assembleia Legislativa e quais são os limites da intervenção para que sejam respeitados o direito líquido e certo do governador de estado, os ditames constitucionais e a separação dos Poderes.

Com um país mergulhado na corrupção política, a única forma de se processar um chefe do executivo – e também de que este se defenda – é o processo de *impeachment*. A denúncia de crime de responsabilidade só será recebida enquanto o Governador do Estado estiver ocupando o cargo.

Cumprido esclarecer que a investigação e a posterior punição do acusado podem ou não extrapolar a esfera política do indivíduo. Mas há o questionamento sobre se o processo de *impeachment* pode, de alguma forma, deixar de ter uma natureza jurídica para desempenhar uma função política no ordenamento jurídico.

Não obstante, existe uma comissão especial de *impeachment*, dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que pode instaurar processo de *impeachment*, alcançado o quórum de 2/3 de seus membros presentes.

O presente artigo científico tem o objetivo de fazer uma análise política de um instituto considerado jurídico, com o objetivo de tentar especificar o quanto os critérios políticos, nas hipóteses determinantes do processo de *impeachment*, podem se sobrepor aos jurídicos. Para tanto, devem ser lembrados os precedentes que, de forma indireta, ajudaram na construção do conceito de *impeachment*, como sua criação na Inglaterra, sua introdução, logo após, no ordenamento jurídico norte-americano e sua chegada ao Brasil.

Deste modo, inicia-se o primeiro capítulo apresentando a relevância da evolução histórica do instituto do *impeachment* e sua natureza jurídica.

Logo após, no segundo capítulo, se discorre acerca da relevância do rito processual do *impeachment*.

Por fim, no último capítulo, se analisa o *impeachment* instaurado no ordenamento jurídico, com consequências políticas e jurídicas no processo.

Para a concretização da busca e da composição dos conceitos, é necessário um breve estudo da atual realidade jurídica do País, principalmente do Estado do Rio de Janeiro, onde

houve, há pouco, a instauração de processo de *impeachment* contra o Governador Wilson Witzel, que foi condenado.

Assim, a abordagem desta pesquisa jurídica será necessariamente qualitativa, com objetivo de investigar aspectos processuais, materiais e políticos que influenciam o processo de *impeachment* de governador de estado, com o objetivo de tentar entender de que forma estes podem se acrescentar aos aspectos jurídicos – analisados na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) pelo tema proposto, com base nos documentos mencionados.

1. RELEVÂNCIA DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* E SUA NATUREZA JURÍDICA

O presente capítulo se destaca pelo instituto do *impeachment* no tempo e sua análise histórica.

O conceito da palavra "*impeachment*" vem do latim "*impedimentum*" que significa "proibir a entrada de alguém", sendo empregado nas repúblicas presidencialistas e definido como o instrumento pelo qual uma autoridade pública é destituída de seu cargo político por conta do exercício de determinada conduta contrária às leis aprovadas pelo Poder Legislativo.

Esse conceito foi usado primeiramente no Estado Monárquico Absolutista Inglês, onde surgiu. O Brasil adotou o instituto, com o objetivo de que fosse usado quando não houvesse mais confiança entre a população e seu governante. No entanto, esse método contrastava com valores vigentes na época da criação da Constituição Imperial de 1824¹, na qual se previa a irresponsabilidade total do monarca, através da aplicação do princípio inglês "the king can do no wrong", ou "o rei não erra", em tradução livre.

Com o advento da primeira Constituição Republicana do Brasil, em 1891², houve mudanças na ordem institucional, com a monarquia sendo substituída pela república e o Estado unitário se tornando Federação. Neste momento, a nova Constituição inovou ao elencar em seus dispositivos o modelo americano de *impeachment*, mas o fez de maneira genérica.

¹BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

²BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.> Acesso em: 6 abr. 2021.

Durante a permanência da primeira Constituição da República, existiram tentativas de instauração do processo de *impeachment*. Exemplos disso foram os casos dos presidentes Marechal Floriano Peixoto e Campos Sales, que não obtiveram êxito.

Conforme a evolução histórica e política do país, nosso ordenamento jurídico viu várias outras constituições regularem, e também mitigarem, o instituto do *impeachment*, mas foi na promulgação da CRFB/88³ que este foi definitivamente retomado, através do instituto da recepção da Lei nº 1.079/50⁴, sendo especificadas as hipóteses de incidência, conforme o rol de crimes previstos.

Presentemente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵ prevê, no seu art. 85, o rol de crimes de responsabilidade, que são aqueles que podem levar à abertura do processo de *impeachment* contra o presidente da República, ainda muito semelhante àquele previsto na primeira Constituição Republicana de 1891⁶, que continha determinações bastante genéricas de para tais crimes.

No que tange à natureza do *impeachment* no direito brasileiro, podemos defini-lo como a destituição do governante do cargo político que ocupa, por conta da prática de conduta antiética grave prevista em lei, bem como suas sanções.

Os procedimentos elencados na Constituição de 1988⁷ e na Lei nº 1.079/50⁸ – que regula o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade – são identificados como crimes de responsabilidade, que ensejam o processo de *impeachment*. Conforme descrito no art. 2º da Lei nº 1.079/50⁹, tais crimes somente podem ser praticados pelo presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal, procurador geral da República ou ainda pelos governadores dos estados, durante o exercício de suas funções.

Assim, diante da prática de qualquer um dos crimes de responsabilidade, deve a autoridade política ser processada e julgada perante o respectivo órgão legislativo (em âmbito nacional, pelo Senado Federal e, em âmbito estadual, pela Assembleia Legislativa).

³BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁴BRASIL. *Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

⁵BRASIL, op. cit., nota 3.

⁶BRASIL, op. cit., nota 2.

⁷BRASIL, op.cit., nota 3.

⁸BRASIL, op. cit, nota 4.

⁹Ibid.

É o que se depreende da leitura do artigo 74 da Lei nº 1079/50¹⁰, que afirma que "Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei".

Cumprido esclarecer que, na competência dos estados, cada constituição estadual prevê quais são as sanções dos crimes de responsabilidade. No presente trabalho, a que nos importa é a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na qual esses crimes estão definidos nos arts. 146 a 150¹¹.

Dessa feita, o processo e o rito do *impeachment* se dão de acordo com o princípio da simetria constitucional, que exige que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas constituições e leis orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização, existentes na Constituição da República, que estiverem relacionadas à estrutura do governo, à forma de aquisição e exercício do poder, à organização de seus órgãos e aos limites de sua própria atuação.

Neste diapasão, a Lei nº 1079/50¹², em seu artigo 77, determina que se "a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o governador imediatamente suspenso de suas funções" e o julgamento ocorrerá na forma de um tribunal misto, composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A deliberação de escolha do Tribunal será realizada da seguinte forma: a dos desembargadores mediante sorteio e a dos membros do Legislativo, por sua vez, mediante eleição pela Assembleia, de acordo com o artigo 78, § 3º, da Lei nº 1.079/50¹³.

Tendo em vista que esse procedimento é singular e transcorre da prática de crimes de responsabilidade, ele traz à baila uma discussão sobre se sua natureza é predominantemente jurídica ou política. A doutrina diverge e toda essa discussão surge pelo fato de que se trata de um processo que ocorre dentro do órgão do Poder Legislativo, no qual partidos políticos demonstram suas vontades e ideais através de seus representantes, o que dá ao processo um forte viés político.

¹⁰Ibid.

¹¹RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro2000.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

¹²BRASIL, op. cit., nota 4.

¹³Ibid.

Apesar de ser um julgamento basicamente político, há necessidade de que o ato praticado pelo governante esteja expressamente previsto como crime de responsabilidade na Constituição Federal, conjuntamente com lei especial. E é nesse tocante que se evidencia a natureza jurídica do instituto.

Nesse sentido, o objeto do processo de *impeachment* é julgar e processar autoridades públicas por crimes de responsabilidade, ou seja, por infrações cometidas no desempenho de cargo público, assim definidas pela legislação federal, pela Constituição e pelo princípio da simetria, em estados e municípios.

O afastamento de uma autoridade pública ocorre quando, considerada culpada em um processo de *impeachment*, ela é condenada por um crime de responsabilidade. Neste sentido Oliveira¹⁴ afirma que: “O *Impeachment* deve ser entendido como o processo pelo qual o poder legislativo pune a conduta da autoridade pública que cometeu crime de responsabilidade, destituindo-a do cargo e impondo-lhe uma pena de caráter político”.

Não obstante, fica demonstrado que o instituto do *impeachment* possui tanto natureza jurídica quanto a política, devendo-se, a partir de agora, passar-se à análise da relevância do rito processual do *impeachment*, com o fim de, mais adiante, se compreender as influências desse sistema no processo de *impeachment* de uma autoridade política, especialmente do governador de estado, no caso mais recente de Wilson Witzel.

2. RELEVÂNCIA DO RITO PROCESSUAL DO *IMPEACHMENT*

O presente capítulo tem como destaque a abordagem do procedimento do *impeachment*, abarcando suas formas, além da discussão sobre o processo de destituição do cargo de governador de estado, eleito pela vontade popular.

O *impeachment* poderá ocorrer tanto na esfera do presidente da república como nas esferas estaduais e municipais, cujos governantes poderão sofrer o processo de *impeachment*, caso pratiquem algum dos crimes de responsabilidade.

Nesse sentido, a Lei nº 1079/50¹⁵ traz, na sua forma, o rol taxativo dos crimes de responsabilidade que podem ser praticados pelo governador de estado e que, de acordo com

¹⁴OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional*. 11. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 90.

¹⁵BRASIL, op. cit., nota 4.

o art. 74 da referida Lei, "constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei."

A lei supracitada é breve ao tratar do julgamento de *impeachment* na esfera estadual, dispondo, nos artigos 74 a 79, todo o processo aplicável aos governadores de estado e seus secretários, desde a denúncia até as penas aplicáveis.

Cabe salientar que qualquer cidadão pode abrir uma denuncia contra o governador de estado, assim como contra qualquer líder de outras esferas do Poder Executivo, pela prática do crime de responsabilidade, através da chamada "denúncia popular". Neste tipo de processo, a nação pode ser representada por qualquer um dos seus membros, que em nome desta repudie e manifeste a sua indignação diante da conduta condenável de uma autoridade política que, no seu entendimento, lhe tenha traído a confiança.

Os supracitados artigos trazem à baila o alicerce de equilíbrio do Estado, cuja sustentação se esteia em princípios e normas, dentre os quais o da probidade administrativa, que afirma que os governadores são obrigados a prestar contas e podem ser punidos por crimes de responsabilidade, caso ultrapassem as barreiras do que é considerado legal e moral para sociedade democrática.

Cumprе ressaltar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹⁶ não dispõe sobre os crimes de responsabilidade praticados pelas autoridades locais, nem sobre a ordem processual, sendo aplicada, por analogia, a CRFB/88¹⁷, conjuntamente com a Lei nº 1079/50¹⁸.

Igualmente fica ao encargo da Lei nº 1079/50¹⁹, conforme disposto no artigo 77: "se a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o governador imediatamente suspenso de suas funções".

Como nos estados o Poder Legislativo é um só, a quem se incumbe a competência de julgar o governador por crimes de responsabilidade? Nesse caso, é criada uma espécie comissão especial de exceção, não prevista na CRFB/88²⁰.

Esse processo se dá em duas fases: na primeira, compete à Assembleia Legislativa exercer o juízo de recebimento da denúncia, cumprindo um papel semelhante ao da Câmara dos Deputados. Já na segunda, há o julgamento na forma de tribunal misto, composto de cinco

¹⁶RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 11.

¹⁷BRASIL, op. cit., nota 3.

¹⁸BRASIL, op.cit., nota 4.

¹⁹ Ibid.

²⁰BRASIL, op.cit., nota 3.

membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do presidente do Tribunal de Justiça local. A deliberação de escolha deste Tribunal é realizada da seguinte forma: os desembargadores são apontados mediante sorteio e os membros do Legislativo, por sua vez, mediante eleição pela Assembleia Legislativa (Artigo 78, § 3º da Lei nº 1.079/50)²¹, que é unicameral.

Insta salientar que antes de submeter à apreciação do plenário da Assembleia Legislativa, a comissão especial deverá conceder ao acusado a possibilidade de contraditar a denúncia feita, em razão dos princípios da ampla defesa e contraditório.

Assim, diante do parecer apresentado, a Assembleia Legislativa, em voto aberto, irá debater sobre a admissibilidade da denúncia. Caso seja admitida a denúncia contra governador, por dois terços da Assembleia Legislativa, o parecer será submetido perante o Tribunal Especial, como prevê o art. 78, da Lei nº 1.079/50²². Finalmente, uma vez instaurado o processo, o governador estará imediatamente suspenso de suas funções.

Assim, cabe uma discussão sobre a necessidade de se estabelecer mecanismos adequados de fiscalização e controle do poder, devendo o Estado dispor de meios adequados à prevenção e à repressão de comportamentos desviados, a fim de garantir sua estabilidade?

A atividade de fiscalização tem como função se relacionar a um complexo ordenado de atos interdependentes, ou apenas de relação entre eles, destinados à persecução de um fim ou de vários fins conexos. Seu desenvolvimento é de atribuição do Estado, por meio de seus órgãos e agentes, na realização de obrigações que lhe são atinentes constitucional e legalmente. Não há, nessa perspectiva, atividade do Estado senão nos limites do direito e da lei.

A função do Estado é a compreensão da sua ação, haja vista os fins de segurança, justiça e bem-estar. As funções do Estado são as atividades específicas, coordenadas e teleológicas.

Há que se destacar que os temas fundamentais para a preservação do Estado e a promoção do bem comum, propiciado por órgãos instituídos pela CRFB/88²³, ocorrem dentro de uma margem de interpretação. Um exemplo disso pode ser observado em recente medida cautelar, na reclamação 42.358 Rio de Janeiro²⁴, ajuizada por Wilson José Witzel, em face de um

²¹BRASIL, op.cit., nota 4.

²²Ibid.

²³BRASIL, op.cit., nota 3.

²⁴RIO DE JANEIRO. *Medida cautelar na reclamação nº 42.358 Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1106821561/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-42358-rj-0098710-6820201000000/inteiro-teor-1106821628?ref=feed>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

conjunto de atos administrativos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, tomados pelo presidente da Comissão Especial de *impeachment* no Processo nº 5.328/20²⁵, por suposta violação ao enunciado nº 46 da Súmula Vinculante²⁶ e às autoridades das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378-MC/DF²⁷ e da ADI 5.835/RR²⁸.

Retirar uma autoridade política, eleita democraticamente, do poder, pelo procedimento do *impeachment*, não é mero ato discricionário sujeito a elementos subjetivos. Por isso, a instauração do instituto apenas se dará caso essa autoridade cometa um crime de responsabilidade.

A CRFB/88²⁹ estabelece que devem ser observados princípios em todos os processos, independentemente de sua natureza. Esses princípios são garantias constitucionais que devem ser observadas de forma imperativa para se constituir um processo legítimo e legal, em um Estado Democrático de Direito

Assim, o primeiro princípio que merece destaque é o do devido processo legal, do qual decorrem vários outros princípios processuais que conferem ao processo seu caráter de instrumento legítimo jurisdicional. A CRFB/88³⁰ foi a primeira Constituição Brasileira a contemplar o princípio do devido processo legal, em seu artigo 5º, inciso LIV³¹, que afirma, de forma expressa, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O devido processo legal deve ser entendido com o mesmo sentido e a mesma função de uma garantia, uma vez que é estabelecido em lei e deve atender às regras constitucionais.

Pode-se afirmar que o princípio do devido processo legal possui caráter divulgador para as demais garantias em um processo, seja ele judicial, administrativo ou legislativo. Assim, pode-se dizer que todas as demais garantias constitucionais o têm como base, considerando-o como uma garantia fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

²⁵Ibid.

²⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 46*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar de arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 378*. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

²⁸BRASIL. *ADI nº 5.835*. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5319735>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

²⁹BRASIL, op.cit., nota 3.

³⁰Ibid.

³¹Ibid.

Dessa feita, em decorrência do princípio do devido processo legal, podem ser observadas outras garantias constitucionais e processuais, como a garantia de acesso à justiça, a ampla defesa, o contraditório, o juiz natural e a fundamentação das decisões, além da ideia de processo justo, dos princípios da imparcialidade do juiz, da isonomia, da lealdade processual, da publicidade e do duplo grau de jurisdição.

Findas tais considerações acerca do procedimento, cabe ressaltar que, no próximo capítulo deste artigo, far-se-á uma breve análise das consequências políticas e jurídicas do processo de *impeachment*, bem como da destituição do ex-governador do estado do Rio de Janeiro.

3. CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Neste último capítulo, surgem as maiores discussões acerca do instituto do *impeachment*, especialmente sobre sua natureza jurídica, dando ênfase a duas correntes doutrinárias: uma que defende a natureza política deste tipo de processo e outra que aponta este instituto como sendo matéria de natureza penal.

Jorge Miranda³² apresenta uma divisão de funções do Estado, tais como a função política, que ocorre pelo critério material, compreendendo o significado de interesse público, a interpretação dos fins do Estado e a escolha de meios adequados para atingi-lo. No que tange ao critério formal, há a liberdade ou discricionariedade, com subordinação às regras jurídicas, liberdade de escolha e ausência de sanções jurídicas específicas. Já o critério orgânico junta os órgãos políticos e de governo, em conexão com a forma e o sistema de governo. A função política compreende a função legislativa e a governativa ou política, *stricto sensu*, que se traduz em atos normativos, diretamente ou indiretamente, e em atos de conteúdo não normativo.

Por outro lado, a função jurisdicional, pelo critério material, abarca a declaração do direito em concreto e em abstrato. Já o critério formal marca-se pela imparcialidade, enquanto o critério orgânico pela independência e atribuição dos órgãos específicos, os tribunais, como aponta Jorge Miranda³³.

³²MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. V. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 22.

³³*Ibid.*

De acordo com Pedro Serrano, “a possibilidade de destituição do cargo é um mecanismo do Legislativo para controlar os membros do Executivo”³⁴. Talvez seja por este fato que a Doutrina e os juristas José Hygino, Carlos Maximiliano e Gabriel Luiz Ferreira³⁵, entre outros, por um tempo, sustentaram que o processo por crime de responsabilidade teria natureza essencialmente política, assim como defende o jurista Paulo Brossard³⁶, que reconhece os critérios jurídicos no julgamento, o que não exime sua natureza política, haja vista a natureza da sanção aplicada, que é certamente política.

Todavia, o que se chama de crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa praticada por determinadas autoridades políticas, cujo processamento e julgamento decorre do exercício de uma função política do Legislativo, como afirma Barroso³⁷.

Visto como medida de caráter extraordinário, essa forma de controle social serve como estrutura própria para afastar do poder a autoridade que infringir algum de seus deveres como governante. Porém, não é qualquer crime que será julgado pela Lei do *Impeachment*. Este instituto garante a legitimidade de se condenar e afastar a autoridade pública que cometa crimes que afrontem a Constituição, ou seja, crimes políticos, também chamados de crime de responsabilidade, que podem acarretar no processo de impedimento. Porém, tal procedimento, naturalmente jurídico, se mostra muitas vezes influenciado pelo caráter político, como aponta Barroso³⁸.

Assim, o instituto do *impeachment* tem, por sua natureza, um caráter jurídico-político, como defendido por José Frederico Marques³⁹, e não exclusivamente político, como defende numerosa parte da Doutrina, como, por exemplo, Paulo Brossard, Carlos Maximiliano e Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁰. Essa afirmação está amplamente fundamentada na existência de amplas garantias ao acusado, como o princípio do contraditório e ampla defesa, bem como demais princípios constitucionais vigentes, nos quais se projeta o procedimento do impedimento

³⁴SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. “*Impeachment*”: requisitos jurídicos. *Revista Trimestral de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 64, p.73-96, jan.-mar. 2016.

³⁵Ibid., p. 85.

³⁶Ibid.

³⁷BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 291.

³⁸Ibid.

³⁹MARQUES, José Frederico. *Da competência em matéria penal*. Campinas: Millenium, 2000, p. 98.

⁴⁰SERRANO, op. cit., 2016.

da autoridade política acusada por razões e injunções unicamente políticas, em razão do procedimento das assembleias legislativas⁴¹.

Pontes de Miranda⁴², defensor principal da natureza penal do *impeachment*, usa o argumento de que não é exigível a instauração de um processo político ou o seguimento de um já em trâmite se o acusado não exerce mais as funções de seu cargo, através do qual detinha foro especial.

Já os doutrinadores mencionados acima se posicionam sobre o *impeachment* como sendo de natureza unicamente política. No entanto, se assim fosse, não teria sido materializada a Lei nº 1.079/50⁴³, que disciplina o processo, mas sim um ato resolutivo, no plenário da Assembleia Legislativa, em âmbito Estadual, e nas Câmaras Julgadoras, em âmbito Federal, ordenando a tramitação do *impeachment* e das demais fases de julgamento, ao final das quais pode haver a destituição do cargo, ficando a autoridade suspensa do exercício de qualquer função pública, por determinado prazo, desde a denúncia até a condenação do réu.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que a natureza do processo de *impeachment* é político-jurídica, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e do devido processo legal, conforme ADPF 378/DF.⁴⁴

Insta salientar que a deposição de uma autoridade do poder executivo, legalmente eleita, via processo legal, é um instituto constitucional e o seu processo é de natureza político-penal. Sob esse prisma, há a filiação de uma corrente de doutrinadores, como Frederico Marques, ao seu caráter político-judicial, o que acarreta injunções de eventuais maiorias parlamentares, impulsionadas por partidos políticos, além de grupos sociais organizados, que buscam usar o processo legal em benefício próprio.

Assim, fica o questionamento, diante da realidade fática do Estado do Rio de Janeiro: como o ente atua nos crimes de responsabilidade e no processo de *impeachment*?

Pode-se concluir que o *impeachment* de governador é abarcado não pela falta de honestidade e conduta, mas pela falta de ação direta dos deputados estaduais, que não são pressionados pela população que representam, na investigação das contas do Executivo estadual,

⁴¹BRASIL, op. cit., nota 3.

⁴²MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. 3. ed. Tomo III. São Paulo: Forense, 1987, p. 80.

⁴³BRASIL, op. cit., nota 4.

⁴⁴BRASIL, op. cit., nota 27.

o que pode conduzir a um quadro de calamidade pública, econômica e financeira e a uma situação de caos político, econômico e social.

Nesse sentido, uma possível forma de resolver essa questão seria a implementação de um sistema eleitoral que permitisse uma linha mais evidente em relação à representação, além da necessária diminuição de gastos com campanhas, com partidos políticos e com a moradia do governador e sua família no palácio da Guanabara, que é paga com o dinheiro do povo.

Sobre a matéria, Luís Roberto Barroso⁴⁵ dispõe:

pode-se objetar que o que se verifica hoje é um sentimento de rejeição à corrupção e que é natural que essa rejeição se dirija a governantes que foram, no mínimo, coniventes com a sua prática de larga escala. Tal sentimento seria especialmente compreensível considerando o contexto da crise econômica, que produz desemprego e desestrutura a vida concreta das pessoas.

No que tange às consequências jurídicas, pode-se dizer que o Estado do Rio de Janeiro recentemente passou por um episódio em que houve votação unânime nos processos de deposição dos ex-governadores Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão, que se encontram presos, e logo em seguida, de Wilson José Witzel, que foi afastado do cargo pelo julgamento unânime no tribunal misto do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, sendo o primeiro Governador de Estado, desde da ditadura e do advento da CRFB/88, a ser condenado e se tornar inelegível por 08 anos, por crime de responsabilidade, ou seja, por ter cometido desvios de verbas públicas em dispensas de licitações destinados a ações de combate à crise sanitária no Estado do Rio de Janeiro, em plena pandemia da covid-19.

Portanto, permanece o desafio de se compreender, jurídica e politicamente, que o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e de suas instituições depende da máxima eficácia dos direitos e das garantias fundamentais, além do apoio da população na fiscalização de seus governantes.

CONCLUSÃO

A partir do questionamento a respeito da forma como é aplicado o *impeachment* no Brasil, como mecanismo de destituição do cargo de governador de estado, é possível chegar a algumas conclusões sobre essa figura jurídica.

⁴⁵BARROSO, op. cit., nota 36.

O instituto do *impeachment* – originado na Inglaterra absolutista do século XIII, marcada por punir os nobres e atender à sociedade – foi adotado pelo Brasil visando afastar a autoridade de seu cargo político quando este não possui mais a confiança da sociedade. Esse método contrastava com a ideologia que pautou a criação da Constituição Imperial de 1824, em que era prevista a irresponsabilidade total do Monarca, sendo aplicado o princípio inglês do "The king can do no wrong", ou “o rei não erra”, em tradução livre. O instituto teve que se moldar para atender às necessidades que foram surgindo com os novos sistemas de governo, com o evoluir da sociedade e da política no país e foi, com o tempo, conquistando mais espaço e visibilidade jurídica, até chegar à figura que é hoje.

Neste sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu competência à Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou não da denúncia contra as autoridades políticas, em âmbito federal e, em âmbito estadual, esta incumbência ficou a cargo das assembleias legislativas. Da mesma forma, essa Carta Magna prevê, em seu art. 85, o rol de crimes de responsabilidade, de forma bastante ampla e genérica, o que faz com que, segundo o princípio da simetria, os estados tenham que seguir o mesmo padrão.

Atualmente, cabe às previsões da Lei especial nº 1.079/50, bem como à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelecer os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento.

Haja vista a falta de delimitação e a generalidade das previsões legais a respeito dos crimes de responsabilidade, bem como pelo fato de a admissibilidade, o processamento e o julgamento da autoridade serem feitos pelas casas legislativas, segundo as constituições estaduais, surgem sempre diversas discussões a respeito da natureza do instituto do *impeachment*.

No que tange aos crimes de responsabilidade e sua natureza política, o argumento é a retirada do fato de que a punição não pode ultrapassar a esfera política dos direitos do agente condenado, que poderá ser ou não afastado do cargo público por ordem do processo de *impeachment*. Não obstante é necessário que o agente pratique o ato típico da conduta descrita na Lei, para só então ser punido com o afastamento do cargo.

Já no procedimento jurídico, há que se demonstrar a morosidade e a complexidade da aplicação da lei ao caso, tendo em vista o rito e a especificidade do instituto. Apesar do Poder Legislativo não possuir, na prática, a competência de julgar, se mostra como o foro conveniente

para julgamento do processo de *impeachment*, sendo presidido pelo chefe do Poder Judiciário da esfera competente (federal, estadual ou municipal).

Fato é que esse processo, como configurado no ordenamento jurídico brasileiro, se apresenta como procedimento de natureza política revestido do caráter judicial, já que há elementos pertencentes ao universo jurídico, como, por exemplo, o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que se fazem presentes, ressaltando o julgamento como imparcial.

Pode ser visto, então, que a retirada do poder de uma autoridade política, eleita de forma democrática, pelo procedimento do *impeachment*, não é mero ato discricionário. Assim, a instauração do instituto apenas se dará caso o agente público cometa o delito típico, como crime de responsabilidade.

Podemos concluir que as falhas encontradas em diversos processos de *impeachment* decorrem de um sistema eleitoral também falho, o que pede uma revisão geral no sistema de representação, além da necessária diminuição de gastos em campanhas políticas e outros gastos públicos.

Portanto, para um desenvolvimento jurídico e político, o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e de suas instituições depende da máxima eficácia dos direitos e das garantias fundamentais, bem como do apoio da população na fiscalização de seus governantes e nas mudanças do sistema eleitoral, com a adoção de leis mais rígidas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Agassiz. A Nação e o *Impeachment*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 686, p. 423-34, dez. 1992.

BARREIRA, Gabriel. *Witzel é o 1º governador a sofrer impeachment no RJ desde a ditadura; outros 5 foram presos em 3 anos*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/01/witzel-e-o-1o-governador-a-sofrer-impeachment-no-rj-desde-a-ditadura-outros-5-foram-presos-em-3-anos.ghtml>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

BARREIRA, Gabriel; SATTRIANO, Nicolás. *Tribunal aprova por unanimidade impeachment de Witzel, que fica inelegível por 5 anos*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/tribunal-especial-abre-a-sessao-para-decidir-impeachment-de-witzel-1.ghtml>>. Acesso em: 24 maio 2021.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. *ADI* *n*º 5.835. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5319735>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

_____. *Lei* *n*º 1.079 de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

_____. *Medida cautelar na reclamação* *n*º 42.358 *Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1106821561/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-42358-rj-0098710-6820201000000/inteiro-teor-1106821628?ref=feed>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* *n*º 5895. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5349316>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368><http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar de arguição de descumprimento de preceito fundamental* *n*º 378. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante* *n*º 46. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do *impeachment* do Brasil. *Doutrinas de Direito Essenciais de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 4, p. 609-14, maio 2011.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2. ed. Belo Horizonte : Editora D'Plácido, 2016.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Intervenção do Judiciário no Processo de "Impeachment". *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 695, p. 262-264, set. 1993. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/IJYXG19NV4961R56838RVQKED3PQN16ATBSU83JNNX3FUHS71X27845?func=itemsequence=004220&year=1993&volume=&sub_library=&type=03&no_loaned=N&start_rec_key=&end_rec_key=&bib_doc_num=000478400&bib_library=SEN01. Acesso em: 20 mai. 2021.

LIMA, George Marmelstein. *A Judicialização da Ética: um projeto de transformação da ética em direito orientado pela expansão do círculo ético*. 2013. 681 f. Tese (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania do século XXI) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/24576>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

MARQUES, José Frederico. *Da competência em matéria penal*. Campinas: Millenium, 2000, p. 98.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. 3. ed. Tomo III. São Paulo:Forense, 1987.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. V. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República*. 2. ed. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S. A., 1965.

REALE, Miguel. Impeachment: conceito jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 4, p. 541 – 60, maio de 2011.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. "Impeachment": requisitos jurídicos. *Revista Trimestral de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 64, jan.-mar. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. Responsabilidade de Governador: Crime Comum, Processo, Necessidade de Aprovação Prévia da Assembléia Legislativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 657, p. 251-263, jul. 1990.