

## CRIME DE RESPONSABILIDADE: PROCESSO E JULGAMENTO DE GOVERNADOR DO ESTADO

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO  
Promotor Público

1. Os crimes de responsabilidade do Governador do Estado constituem as infrações político-administrativas definidas na legislação federal, por ele cometidas no desempenho de seu mandato, que atentem contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O brocardo *nullum crimen sine typo* também se aplica, por inteiro, ao campo dos ilícitos político-administrativos. A tipificação de tais infrações, no entanto, deve emanar de lei federal, eis que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União.

Semelhante orientação encontra respaldo no magistério de Pontes de Miranda, para quem "as leis estaduais e as leis municipais não podem, de modo nenhum, definir os crimes de responsabilidade, porque a competência é exclusivamente do Congresso Nacional" (v. "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III, pág. 355).

Trata-se, contudo, de questão que enseja alguma controvérsia, vez que autores, como Paulo Brossard de Souza Pinto, argumentam que o crime de responsabilidade, por legitimar a imposição de sanção exclusivamente política, decorre, quanto à sua existência, natureza e alcance, da própria Constituição, não se confundindo, pois, com as sanções tipicamente penais. Conseqüentemente, a seu ver, inexistente qualquer restrição que impeça os Estados-membros de legislarem sobre tal matéria.

2. O "processo e o julgamento" do governador do Estado, por crime de responsabilidade, observam "forma ritual escalonada e sucessiva", reduzindo-se ao esquema procedimental a seguir indicado.

O processo em questão se subdivide em dois momentos: a) *judicium accusationis* e b) *judicium causae*.

O *judicium accusationis* se processa perante a Assembléia Legislativa, que atua como tribunal de pronúncia. Esse momento compreende três fases: 1) "fase postulatória" (oferecimento da denúncia, recebimento da denúncia, apreciação preliminar da denúncia e apresentação de contestação

à denúncia), 2) "fase instrutória" (a dilação probatória enseja a tomada do depoimento das testemunhas arroladas pelo denunciante — cinco, no mínimo — ou pelo denunciado, inquirição do denunciado e do denunciado, realização de qualquer outro ato de instrução, a requerimento das partes ou mediante determinação da comissão constituída pela Assembléia) e 3) "fase decisória" (discussão e votação, culminando, eventualmente, com o "decreto de acusação", que equivale a uma verdadeira sentença de pronúncia, desde que obtido o *quorum* mínimo de 2/3 dos deputados estaduais).

O *judicium causae*, por sua vez, tem lugar perante um tribunal especial, de jurisdição mista, composto por 7 deputados estaduais e por 7 desembargadores, sorteados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que também o presidirá. Trata-se de tribunal de colegialidade heterogênea, que, pelo voto de 2/3 de seus membros, poderá impor ao governador uma única sanção: perda do cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de função pública, eletiva ou de nomeação.

Também o *judicium causae* apresenta três fases distintas: 1) "fase introdutória" (recebimento do decreto de acusação, notificação do acusado e oferecimento de contestação à acusação), 2) "fase instrutória" (instaura-se a dilação probatória) e 3) "fase decisória" (debates, discussão da causa pelo tribunal especial e prolação da sentença).

Note-se que o governador do Estado tem o seu *status* jurídico-processual modificado ao longo desse processo, passando da condição de *denunciado*, na fase inicial perante a Assembléia Legislativa (*judicium accusationis*), para a de "acusado", na fase final que se processa perante o tribunal especial (*judicium causae*).

Impõe-se reiterar, por necessário, que o governador do Estado, só depois que a Assembléia Legislativa julgar procedente a denúncia pelo voto de 2/3 de seus membros, é que será submetido a julgamento perante o tribunal misto, o qual, por sua vez, somente pelo voto de 2/3 de seus integrantes, poderá proferir a sentença condenatória.

3. O oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade atribuído ao governador enseja a instauração, como se viu, da fase postulatória do *judicium accusationis*.

Apenas o cidadão, isto é, aquele que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos, poderá denunciar o governador por crime de responsabilidade. A legitimidade ativa *ad causam* não se estende, portanto, a qualquer um, mas, somente, à pessoa investida plenamente no *status civitatis*. Conseqüentemente, pessoas físicas não alistadas eleitoralmente, ou que perderam ou tiveram seus direitos políticos suspensos, não ostentam qualidade para agir. E, por razões óbvias, pessoas jurídicas também não possuem legitimidade para denunciar.

A denúncia oferecida poderá ser "liminarmente rejeitada", desde que ocorra, por exemplo, algum dos motivos seguintes: a) o fato imputado ao governador seja manifestamente atípico; b) já tenha o

governador se desligado, em caráter definitivo, de seu cargo; c) não seja, o denunciante, cidadão; d) tenha o fato constante da denúncia ocorrido antes da investidura do denunciado no cargo de governador.

Se a denúncia, no entanto, for recebida, será lida no expediente da sessão seguinte da Assembléia e remetida a uma comissão especial em cuja constituição se observará, necessariamente, o critério da representação proporcional dos partidos políticos. No Estado de São Paulo, em virtude de expressa determinação regimental — a denúncia contra o governador tramitará, na Assembléia Legislativa, em regime de prioridade.

Uma vez constituída a comissão, com a eleição de seu presidente e relator, iniciar-se-á a apreciação preliminar da denúncia. Emitido o parecer pela comissão sobre se a denúncia deve, ou não, ser “objeto de deliberação”, será ele incluído na Ordem do Dia, após a sua publicação no Órgão Oficial.

Segue-se, então, a discussão do parecer. Uma vez encerrada, proceder-se-á à votação pelo Plenário. Se a denúncia não for considerada passível de ulterior deliberação, será arquivada. Caso contrário, o processo terá prosseguimento.

Nesta última hipótese, considerada a denúncia suscetível de deliberação, será ela remetida, por cópia autêntica, ao denunciado. Esse ato de comunicação processual equivale a verdadeira citação, que angulariza a relação processual.

O denunciado, então, disporá do prazo de 20 dias para apresentar, querendo, a sua contestação, indicando, inclusive, meios de prova. O governador poderá confiar a sua defesa técnica a procurador legalmente habilitado e regularmente constituído.

Abre-se, então, a fase instrutória, que permitirá às partes a produção de suas provas. As testemunhas arroladas poderão ser contraditadas e reinquiridas pelas partes.

Com o encerramento da instrução, a comissão especial emitirá o seu parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia. Se o parecer concluir pela procedência, deverá consignar, em seu texto, o projeto de decreto legislativo, que consubstanciará o “decreto de acusação”. Nele deverão ser explicitadas as circunstâncias de tempo, lugar e pessoas referentes ao crime de responsabilidade atribuído ao governador.

Esse parecer será discutido e votado (fase decisória). Se for rejeitado, ou não for atingido o **quorum** favorável de 2/3, será o processo arquivado. Caso, no entanto, o Plenário da Assembléia **aprove** o parecer pelo voto de 2/3 de seus membros, a denúncia será declarada procedente, considerando-se, em consequência, “decretada a acusação” contra o governador.

O chefe do Executivo estadual, então, será intimado da deliberação pela Mesa da Assembléia, sofrendo, como efeito jurídico, a suspensão de suas funções.

Dá-se, aqui, o encerramento do **judicium accusationis**, ao qual se seguirá o julgamento do governador pelo tribunal especial.

Observe-se que a suspensão funcional do governador tem eficácia temporal limitada, eis que, se decorrido o prazo de 60 dias, o seu julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado. Esta regra, embora não conste da Carta Paulista, pode ser legitimamente invocada e estendida ao chefe do Executivo, a título de analogia **in bonam partem** (v. Constituição Federal, artigo 83, § 2.º).

4. O Regimento Interno da Assembléia Legislativa de São Paulo é omissivo quanto ao **modus procedendi** nas hipóteses de denúncia, por crime de responsabilidade, contra o governador do Estado.

A Constituição paulista, no entanto, determina que o processo e o julgamento do governador, nesse caso, sejam os estabelecidos em lei.

A única lei existente, que fixa as normas rituais pertinentes, é a Lei Federal n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Dessa maneira, e por analogia, com o objetivo de integrar e suprir uma lacuna normativa existente a respeito do processo do governador por infração político-administrativa, o rito procedimental que aqui se expôs é o relativo ao processo do Presidente da República por crime de responsabilidade.

5. Consigne-se, finalmente, que a supressão de qualquer das fases processuais, ou a inversão tumultuária dos atos, termos e fórmulas do processo político, ou a inobservância da ordem procedimental adequada constituem vícios que afetam profundamente a cláusula do “due process of law”.

Em consequência, a “ilegitimidade formal”, eventualmente caracterizada, será passível de controle jurisdicional através do mandado de segurança, sendo lícito ao Poder Judiciário analisar, amplamente, o aspecto concernente à regularidade do procedimento, invalidando-o quando se evidenciar a ilegalidade ou o abuso de poder.

