

## Supremo Tribunal Federal

• • •

### Jurisprudência Cível

• • •

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.792 – ESPÍRITO SANTO**

**RELATORA:** MIN. CÁRMEN LÚCIA

**REQTE.(S):** CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

**ADV.(A/S):** OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR

**INTDO.(A/S):** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

#### EMENTA

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 56, INC. XXI, E 93 DA CONSTITUIÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. INCOMPETÊNCIA DE ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE COMETIDOS POR GOVERNADOR. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA O GOVERNADOR POR PRÁTICA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE.*

1. Inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-membros para legislar sobre processamento e julgamento de crimes de responsabilidade (art. 22, inc. I, da Constituição da República).

2. Constitucionalidade das normas estaduais que, por simetria, exigem a autorização prévia da assembleia legislativa como condição de procedibilidade para instauração de ação contra governador (art. 51, inc. I, da Constituição da República).

3. Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o inc. XXI do art. 56 (“processar e julgar o governador e o vice-governador do estado nos crimes de responsabilidade e os secretários de estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”); e da segunda parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo (“ou perante a assembleia legislativa, nos crimes de responsabilidade”).

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo

Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, **julgar parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do inc. XXI do art. 56** (“processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”); **e da segunda parte do art. 93** (“ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade”), ambos os artigos da Constituição do Estado do Espírito Santo, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação em relação à atribuição da Assembleia quanto aos crimes de responsabilidade, e procedente para afastar a necessidade de licença para ter-se a persecução criminal contra Governador nos crimes comuns. Ausentes o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem oficial a Roma, na Itália, para participar do “8º Congresso Internacional da Anamatra” e de audiências com diversas autoridades daquele país, e, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, OAB/DF 16.275, e, pelo Ministério Público Federal, a Dra. Ela Wiecko Volckmer de Castilho, Vice-Procuradora-Geral da República.

Brasília, 12 de fevereiro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** – Relatora

## RELATÓRIO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra os arts. 56, inc. XXI, e 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

## O CASO

2. Os dispositivos legais questionados estabelecem:

*Art. 56. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XXI – processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;*

(...)

*Art. 93 - Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.*

3. O Autor alega a inconstitucionalidade dos arts. 56, inc. XXI, e 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo por contrariedade aos arts. 1º, 2º, 5º, incs. XXXV e LIV, e 22, inc. I, da Constituição da República.

Argumenta haver inconstitucionalidade formal “[n]os dispositivos da Constituição do Estado de Espírito Santo [art. 56, inciso XXI, e a segunda parte do art. 93 ‘ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade’] que estabelecem o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade do Governador pela Assembleia Legislativa não se revestem de validade jurídica por dispor de matéria de competência normativa exclusiva da União Federal, ferindo, assim, a repartição de competência contida n[º] art. 22, inc. I, d]a Constituição Federal” (fls. 7-8 da petição inicial, grifos no original).

Sustenta ser “a matéria de competência legiferante da União Federal – NORMA DE PROCESSO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE – é tratada pela Lei nº 1079/50, a qual designa a um ‘tribunal especial’ (tribunal político) a competência para julgamento de Governador e prevê a possibilidade de suspensão das funções deste quando a Assembleia decretar a procedência da acusação” (fl. 9 da petição inicial, grifos no original).

Alega também inconstitucionalidade material, porque “a exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para fins de autorizar a instauração de ação penal em desfavor do Governador (art. 93 – Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros) ofende os princípios republicano e da Separação dos Poderes (arts. 1º e 2º, CF), bem como do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CF)” (fl. 10 da petição inicial, grifos no original).

Pondera ser “inaplicável a regra da simetria no caso em apreço, porquanto não [seria] possível estender aos Governadores a condição de procedibilidade da ação penal aplicável ao Presidente da República, sendo manifesta a violação do dispositivo impugnado ao princípio republicano (art. 1º)” (fl. 10 da petição inicial, grifos no original).

Ressalta que essa condição de procedibilidade instituída no art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo contrariaria o “princípio da Separação dos Poderes (art. 2º) em razão da indevida interpretação extensiva da norma dirigida ao Chefe do Poder Executivo Federal, porquanto condiciona o exercício da função jurisdicional a uma autorização do Poder Legislativo [e] (...) vulnera[ria] o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV), dada a imposição de uma condição indevida ao processamento e julgamento da ação penal proposta pelo Ministério Público, resultando, ademais, em ofensa ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade (art. 1º, art. 5º, LIV)” (fl. 11 da petição inicial).

Conclui que “a indignação popular e as manobras imorais realizadas pelas Assembleias Legislativas para impedir que Governadores possam ser processados e

*julgados pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ em casos de robusta prova de culpabilidade, conforme recentes escândalos morais e éticos, justifica[ria]m o revolvimento da questão e da jurisprudência [deste Supremo Tribunal Federal]” (fl. 12 da petição inicial).*

Afirma presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora a justificar o deferimento de medida cautelar.

Requer medida cautelar para suspender:

*a) a eficácia do trecho constante do inciso XXI do art. 56 (“processar e julgar o Governador ... nos crimes de responsabilidade”), bem como da segunda parte do art. 93, qual seja, “... ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade”, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo (fl. 21 da petição inicial, grifos no original).*

*b) a eficácia da expressão “Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros,...”, constante do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo.(fl. 21 da petição inicial, grifos no original).*

No mérito, pede *“seja julgado procedente o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando incompatível com a Constituição Federal, com efeito ex tunc, as expressões constantes do inciso XXI do art. 56, isto é, ‘processar e julgar o Governador (...) nos crimes de responsabilidade’, bem como os trechos: ‘Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, (...) ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade’, constantes do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo.”* (fl. 22 da petição inicial, grifos no original)

Pede, ainda, *“caso assim não se entenda”,* que este Supremo Tribunal *“dê interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso ‘XXI – processar e julgar o Governador... nos crimes de responsabilidade’, do art. 56 da Constituição do Estado de Espírito Santo, bem como à parte final do art. 93 (‘... ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade’) para o fim de estabelecer que referido julgamento deve ser feito por intermédio do Tribunal Especial previsto no art. 78 da Lei nº 1.079/1950”* (fls. 22-23 da petição inicial, grifos no original).

4. Em 13.6.2012, adotei o rito processual previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

5. Em 9.7.2012, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas, ao argumento de que *“o ditame federal destaca que o julgamento dos crimes de responsabilidade se processará nos termos que determinar as Constituições Estaduais, de modo que o inciso XXI do art. 56 e o art. 93, ambos da Constituição Estadual do Espírito Santo, buscam sua validade e*

*eficácia justamente no permissivo constitucional federal previsto no art. 22, I, e parágrafo único c/c a autorização legislativa prevista no caput do art. 78 da Lei nº 1.079/1950”.*

Para o Autor seria inaplicável ao caso a Súmula nº 722 deste Supremo Tribunal Federal, pois o Estado não nega que *“compete à União Federal ‘a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento’, sendo possibilitado, entretanto, aos Estados-membros, com base no parágrafo único do art. 22 da CF/1988 e autorização prevista no caput do art. 78 da Lei nº 1.079/1950, legislar sobre o processo e julgamento nos casos de crimes de responsabilidade e comuns cometidos por Governador de Estado.”* (grifos no original)

Alegou que *“as condições de procedibilidade contidas no texto da Constituição do Estado do Espírito Santo se compatibilizam com o princípio republicano e da separação dos poderes, guardando simetria com o previsto no art. 51, inc. I, da CF/1988, eis que [as normas impugnadas] preveem prerrogativas idênticas às constitucionalmente conferidas às autoridades nacionais que desempenham, no âmbito da União, funções correlatas às exercidas pelo Governador do Estado”.*

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido quanto *“às expressões ‘processar e julgar o Governador (...) nos crimes de responsabilidade’ e ‘ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade’, constantes, respectivamente, do artigo 56, inciso XXI, e 93, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, [ao argumento de serem] formalmente inconstitucionais, uma vez que ofendem o disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal”.*

Afirmou, entretanto, a constitucionalidade da expressão *“depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento”*, contida no art. 93 da Constituição estadual, ao argumento de que essas normas estão *“em absoluta simetria com as regras inscritas nos artigos 51, inciso I, e 86, caput, da Constituição Federal. (...) sem, com isso, excluir ou impedir a apreciação pelo Poder Judiciário a respeito de qualquer matéria ou controvérsia”.*

7. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da ação.

Argumentou que *“os arts. 56, XXI, e 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo, este último na parte em que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar o governador nos crimes de responsabilidade, incidem em inconstitucionalidade formal por violarem competência privativa da União para legislar acerca de crimes de responsabilidade, conforme entendimento já sumulado pelo Supremo Tribunal Federal”.*

Quanto à inconstitucionalidade material, asseverou *“não cabe[r] a aplicação do princípio da simetria na hipótese. A condição de procedibilidade prevista no art. 51, inciso I, da Constituição da República é norma de caráter excepcionalíssimo, que não pode ser estendida a autoridades estaduais não contempladas pelo poder constituinte originário, seja pelo intérprete, seja por decisão das constituições estaduais ou da Lei Orgânica do Distrito Federal, sob pena de afronta aos princípios republicanos, da separação dos poderes, da inafastabilidade da prestação jurisdicional e da proporcionalidade”.*

Ponderou que a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 35/2001 evidenciaria a necessidade de mudança da jurisprudência deste Supremo Tribunal sobre a matéria.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei nº 9.868/1999 c/c o art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

## VOTO

### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):**

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade discute-se a constitucionalidade dos arts. 56, inc. XXI, e 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

2. O Autor argumenta, em síntese, que as normas impugnadas teriam contrariado os arts. 1º, 2º, 5º, incs. XXXV e LIV, e 22, inc. I, da Constituição da República.

Haveria inconstitucionalidade formal porque *“a competência para estabelecimento de regras para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade [estaria] reservada à União Federal, consoante entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal na edição da Súmula 722”* (fl. 5 da petição inicial).

A inconstitucionalidade material estaria evidenciada porque *“o regime de responsabilização apregoado pela Carta da República não [teria] defin[ido] a exigência de anuência prévia do Legislativo Estadual para instauração de persecução criminal em desfavor de Governadores de Estado ou do Distrito Federal, ou mesmo contra outras autoridades estaduais ou distritais”* (fl. 10 da petição inicial).

Da inconstitucionalidade formal:  
competência para legislar sobre o processamento de crime de responsabilidade

3. As normas impugnadas dispõem:

*Art. 56. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XXI – processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;*

(...)

*Art. 93-Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.*

(grifos nossos)

4. A questão posta na presente ação direta de inconstitucionalidade não é nova neste Supremo Tribunal Federal, que tem afirmado há pelo menos duas décadas ser da competência da União legislar sobre normas de processamento e julgamento de crimes de responsabilidade praticados por governadores e vice-governadores.

O art. 22, inc. I, da Constituição da República prevê:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.*

O *caput* do art. 48 da Constituição da República estabelece:

*Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:.*

O art. 85 da Constituição da República dispõe:

*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.*

Da conjugação dessas normas constitucionais tem-se que somente lei especial votada pelo Congresso Nacional, logo, nacional, pode fixar regras processuais e de julgamento para punir os autores de crimes de responsabilidade.

Na assentada de 16.11.2011, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.220/SP, de minha relatoria:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.(...) 2. A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento das agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão "ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial" do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente.*

(DJ 7.12.2011, grifos nossos)

E ainda:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO "E JULGAR" [ART. 40, XX]; DO TRECHO "POR OITO ANOS" [ART. 40, PARÁGRAFO ÚNICO]; DO ART. 73, § 1º, II, E §§ 3º E 4º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPUGNAÇÃO DE EXPRESSÃO CONTIDA NO § 4º DO ARTIGO 232 DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. PRECEITOS RELATIVOS AO PROCESSO DE IMPEACHMENT DO GOVERNADOR. LEI FEDERAL Nº 1.079/50. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. RECEBIMENTO DO ARTIGO 78 PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A expressão "e julgar", que consta do inciso XX do artigo 40, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição catarinense consubstanciam normas processuais a serem observadas no julgamento da prática de crimes de responsabilidade. Matéria cuja competência legislativa é da União. Precedentes. 2. Lei federal nº 1.079/50, que disciplina*



*o processamento dos crimes de responsabilidade. Recebimento, pela Constituição vigente, do disposto no artigo 78, que atribui a um Tribunal Especial a competência para julgar o Governador. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, matéria de competência legislativa da União. 4. A CB/88 elevou o prazo de inabilitação de 5 (cinco) para 8 (oito) anos em relação às autoridades apontadas. Artigo 2º da Lei nº 1.079 revogado, no que contraria a Constituição do Brasil. 5. A Constituição não cuidou da matéria no que respeita às autoridades estaduais. O disposto no artigo 78 da Lei nº 1.079 permanece hígido – o prazo de inabilitação das autoridades estaduais não foi alterado. O Estado-membro carece de competência legislativa para majorar o prazo de cinco anos – artigos 22, inciso I, e parágrafo único do artigo 85, da CB/88, que tratam de matéria cuja competência para legislar é da União. 6. O Regimento da Assembleia Legislativa catarinense foi integralmente revogado. Prejuízo da ação no que se refere à impugnação do trecho “do qual fará chegar uma via ao substituto constitucional do Governador para que assuma o poder, no dia em que entre em vigor a decisão da Assembleia”, constante do § 4º do artigo 232. 7. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: i) as expressões “e julgar”, constante do inciso XX do artigo 40, e ii) “por oito anos”, constante do parágrafo único desse mesmo artigo, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição daquele Estado-membro. (...) (ADI 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006, grifos nossos).*

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃO CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (...).** 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento” [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.293/90

do Estado do Paraná. (ADI 341/PR, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 11.6.2010, grifos nossos).

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/99. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. (...) 2. Crime de responsabilidade. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a definição desse delito, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2.050/RO, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 2.4.2004, grifos nossos)*

*EMENTA: Segundo a orientação do Supremo Tribunal, é da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade bem como a disciplina do respectivo processo e julgamento (cfr. ADIMC 1268, DJ 26-9-97; ADIMC 2050, DJ 1-10-99). Relevância jurídica também da arguição de inconstitucionalidade de Decreto-legislativo editado para tornar insubsistente norma de lei formal (ADIMC 1254, DJ de 17.3.2000). (ADI 2.235-MC/AP, Relator o Ministro Octávio Gallotti, Plenário, DJ 7.5.2004, grifos nossos)*

E ainda: ADI 1.879/RO, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 11.3.2005; ADI 1.901/MG, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 9.5.2003; ADI 132/RO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 30.5.2003; e ADI 2.592/RO, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 23.5.2003.

5. De se destacar que a lei nacional especial a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição da República é a Lei nº 1.079/1950, recepcionada pela ordem constitucional vigente (ADI 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006; MS 24.297/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 14.2.2003; MS 21.564/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Redator para o acórdão o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 27.8.1993; e MS 21.623/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 28.5.1993).

Paralelamente à Lei nº 1.079/1950, há ainda o Decreto-Lei nº 201/1967, que cuida dos crimes de responsabilidade cometidos por prefeitos e vereadores, a evidenciar a competência da União para legislar sobre a matéria (HC 69.915/BA, Relator o Ministro Néri da Silveira, Segunda Turma, DJ 8.4.1994; HC 74.675/PA, Relator o Ministro Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 4.4.1997; HC 85.184/RS, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ 8.4.2005; AI 749.522-AgR/PR, Relator o Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJ 7.10.2010; RHC 107.675/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 10.11.2011).

6. A Súmula nº 722 do Supremo Tribunal Federal confirma esse entendimento:

*Súmula 722:*

*São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.*

7. Nesse sentido foi a manifestação da Advocacia-Geral da União:

*Ressalte-se, desde logo, que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal pacificou-se no sentido de que a tipificação dos crimes de responsabilidade, bem assim o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência privativa da União, conforme se depreende dos seguintes precedentes:*

*(...)*

*A respeito do tema, o reiterado entendimento dessa Suprema Corte culminou na edição do verbete de nº 722 da Súmula de sua jurisprudência predominante, in verbis: (...)*

*Com efeito, determina a Constituição, em seu artigo 22, inciso I, que compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal, prevendo, ainda, ao dispor sobre os crimes de responsabilidade praticáveis pelo Presidente da República, que tais infrações devem ser definidas “em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento” (artigo 85, parágrafo único, da Lei Maior).*

*(...)*

*Dessa maneira, conclui-se que as expressões “processar e julgar o Governador (...) nos crimes de responsabilidade” e “ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.”, constantes, respectivamente, do artigo 56, inciso XXI; e 93, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, são formalmente inconstitucionais, uma vez que ofendem o disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.*

8. Na mesma linha, o parecer do Procurador-Geral da República:

*os arts. 56, XXI, e 93, da Constituição do Estado do Espírito Santo, este último na parte em que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar o governador nos crimes de responsabilidade, incidem em inconstitucionalidade formal por violarem competência privativa da União para legislar acerca de crimes de responsabilidade, conforme entendimento já sumulado pelo Supremo Tribunal Federal.*

9. Assim, ao atribuir competência para a Assembleia Legislativa “processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”, nos termos do inc. XXI do art. 56 e da segunda parte do art. 93 da Constituição estadual, o constituinte capixaba contrariou o art. 22, inc. I, da Constituição da República.

Da inconstitucionalidade material:  
exigência de autorização da assembleia legislativa  
para instauração de processo contra governador

10. Na tentativa de evidenciar a inconstitucionalidade da exigência de autorização da assembleia legislativa para instauração de processo contra o governador e vice-governador do Estado do Espírito Santo, o Autor, acompanhado pela Procuradoria-Geral da República, insiste na impossibilidade de reprodução pelos Estados-membros, por simetria, da norma do art. 51, inc. I, da Constituição da República.

A Constituição da República erige, em seu art. 1º, o princípio federativo que explicita o espaço constitucional de autonomia de cada Estado e assegura aos entes federados, para cumprimento desse princípio, a competência privativa.

Em seu art. 25, a Constituição autoriza os Estados-membros a se organizarem segundo suas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

O modelo de federalismo de equilíbrio adotado no Brasil acolhe o princípio da simetria, segundo o qual a principiologia harmoniza as estruturas e as regras que formam o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo a não desconstituir os modelos adotados no plano nacional e nos segmentos federados em suas linhas mestras. Nesse quadro, o equilíbrio federativo, vem com a unidade que se realiza na diversidade congregada e harmoniosa.

11. Nesse sentido são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

*A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele.*

*A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais,*

*seja na área subordinada da legislação ordinária.* (HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

Em estudo dedicado ao tema, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo destaca que o princípio da simetria consiste em:

*princípio de interpretação da nova hermenêutica constitucional destinado a identificar normas de extensão na Constituição Federal que devem ser necessariamente reproduzidas pelas Constituições estaduais, bem como destinado a identificar as normas da Constituição Federal que, mesmo não gerando a obrigação de reprodução, geram a imitação facultativa de um modelo federal válido para os estados membros, funcionando, inclusive, como argumento de exclusão das vedações para reprodução desses mesmos modelos.* (ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição constitucional e federação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 129).

Dos princípios que merecem observância integral pelos Estados-membros destacam-se o republicano e o federativo, essenciais para elucidar a conclusão que se segue, pois, como se verá, concretizam as normas constitucionais que autorizam a elaboração de normas estaduais à luz da autonomia que lhes é assegurada.

Saber se a condição de procedibilidade instituída pelo art. 51, inc. I, da Constituição da República quanto ao presidente da República, do vice-presidente da República e dos ministros de Estado pode, ou não, ser estendida, por simetria, aos governadores é a questão constitucional a ser respondida neste tópico.

12. De se esclarecer, inicialmente, que o objeto da presente ação não se confunde com a discussão relacionada à necessidade de autorização da assembleia legislativa para fins de decretação de prisão cautelar de governador.

A imunidade à prisão cautelar assegurada ao presidente da República, nos termos do art. 86, §§ 3º e 4º, da Constituição da República, segundo a pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal, é prerrogativa exclusiva do chefe de Estado ínsita à distinção e à natureza jurídica e política do cargo, que não pode ser estendida aos governadores:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL – OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL – IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS A FUNÇÃO**

GOVERNAMENTAL – INADMISSIBILIDADE – OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO – PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPUBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3. E 4.) – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES. – *A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais a configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei.* RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. – *O Governador do Distrito Federal – que dispõe de prerrogativa de foro racione muneris perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) – esta permanentemente sujeito, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Câmara Legislativa (RE 153.968-BA, Rel. Min. ILMAR GALVAO; RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a ele imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais. – A imunidade do Chefe de Estado a persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; RTJ 146/467, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Análise do direito comparado e da Carta Política brasileira de 1937.* IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR – PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA LEI ORGÂNICA, AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. – *O Distrito Federal, ainda que em norma constante de sua própria Lei Orgânica, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinação dessas modalidades de prisão cautelar submete-se, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da Republica. – A norma constante da Lei Orgânica do Distrito Federal – que impede a prisão do Governador do DF antes de sua condenação penal definitiva – não se reveste de validade jurídica e, consequentemente,*

*não pode subsistir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal. PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPUBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO. – O Distrito Federal não pode reproduzir em sua própria Lei Orgânica – não obstante a qualificação desse diploma normativo como estatuto de natureza constitucional (ADIn 980-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO) – o conteúdo material dos preceitos inscritos no art. 86, 3º e 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental, por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado, são apenas extensíveis ao Presidente da Republica. Precedente: ADIn 978-PB, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO. (ADI 1.023/RO, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995, grifos nossos).*

E ainda: ADI 978, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.1995; ADI 1.020/DF, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.024/SC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.028/PE, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; e ADI 1.634-MC/SC, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 8.9.2000.

13. Essa questão foi recentemente debatida no julgamento do *Habeas Corpus* nº 102.732, no qual José Roberto Arruda, ex-governador do Distrito Federal, pleiteou fosse concedida ordem para obstar a prisão preventiva decretada pelo Superior Tribunal de Justiça, ao argumento, entre outros, de que essa medida estaria condicionada à autorização prévia da Câmara Legislativa.

Para afastar a pretensão daquele paciente, o Plenário deste Supremo Tribunal analisou a distinção existente entre a autorização prévia da assembleia legislativa para fins de prisão cautelar de governador (ADI 1.020) e a necessidade de observância dessa condição de procedibilidade (autorização prévia da assembleia legislativa) para fins de instauração de processo contra governador (HC 80.511 e HC 86.015) e assentou, ao final, que *“a regra da prévia licença da Casa Legislativa como condição da procedibilidade para deliberar-se sobre o recebimento da denúncia não se irradia a ponto de apanhar prática de ato judicial diverso como é o referente à prisão preventiva na fase de inquérito”* (DJ 7.5.2010).

Invocando precedentes que declararam a inconstitucionalidade de normas estaduais que estenderam a imunidade à prisão cautelar a governadores, os Ministros ponderaram sobre a excepcionalidade dos fatos narrados no processo e destacaram a importância da apuração dos fatos pelas autoridades competentes, de modo a viabilizar a aplicação da legislação vigente, como o respectivo combate às práticas que enfraquecem a República brasileira.

Nas palavras do Ministro Ayres Britto:

*Não há necessidade de prévia autorização da Câmara Legislativa para o processo do Governador, simplesmente porque não há processo, há um pré-processo, que é o inquérito policial. Sabemos de cor e salteado que o processo penal se instaura com o recebimento da denúncia. Ora, o inquérito pré-processo está para a denúncia assim como a denúncia está para a jurisdição penal, tudo sequenciadamente.*

*Disse bem o Ministro Peluso, a meu ver: se se obstaculizar a abertura de uma investigação policial, nós estaremos blindando as autoridades públicas, mesmo a governadoria de Estado, como se fossem eles dotados daquela irresponsabilidade jurídica de que tratava o artigo 99 da Constituição Imperial, repito, fazendo da pessoa do Imperador uma figura inviolável, absolutamente inviolável, sagrada e juridicamente irresponsável; respondiam por ele os seus Ministros de Estado.*

*Em matéria penal, nunca é demasiado lembrar que o tamanho das garantias constitucionais se mede pela trena da investigação; se a investigação se contiver no plano do inquérito policial, o tamanho das garantias constitucionais é evidente que é menor do que se a investigação já estiver no plano da instrução penal propriamente dita, do processo penal propriamente dito. Por isso que no inquérito não há propriamente abertura de espaço para o contraditório e a ampla defesa, tal como conceituados esses dois institutos, conceituadas essas duas garantias pelo Supremo e pela doutrina. Aliás, a Constituição é claríssima, ela assegura o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos e judiciais, não nos pré-processos, porque os processos, tanto administrativos como judiciais, deságuam numa decisão; eles constituem uma sequência ordenada de atos preparatórios de uma decisão estatal. Ora, não há decisão nenhuma no inquérito. O inquérito é concluído por um relatório, que será encaminhado ao Poder Judiciário e reenviado ao Ministério Público.*

Na mesma linha posicionou-se o Ministro Celso de Mello:

*Cumprе destacar, neste ponto, que a garantia da imunidade em sentido formal não impede a instauração de inquérito contra Governador de Estado ou do Distrito Federal, que está sujeito, em consequência – e independentemente de qualquer autorização do Legislativo –, aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal, no entanto, sejam*



*adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente – o STJ, no caso de o investigando ser Governador (CF, art. 105, I, “a”):*

*– A garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração de inquérito policial contra membro do Poder Legislativo, que está sujeito, em consequência – e independentemente de qualquer licença congressional –, aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente: o STF, no caso de os investigandos serem congressistas (CF, art. 102, I, ‘b’).(Rcl 511/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

*Tenho para mim, de outro lado, consideradas as razões ora expostas pelo eminente Ministro JOAQUIM BARBOSA, sobre a necessidade, ou não, de prévia autorização da Câmara Legislativa, para efeito de válida instauração, contra o Governador do Distrito Federal, ora paciente, de procedimento penal, que tal discussão, na presente fase ritual, revela-se prematura.*

Avançando no debate, o Ministro Joaquim Barbosa, ao denegar a ordem, declarou a inconstitucionalidade do art. 60, inc. XXIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Como suscitado naquele julgamento e na petição inicial da presente ação, cujos argumentos foram reiterados em, pelo menos, outras 23 ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 4.386/SC, ADI 4.674/RJ, ADI 4.675/MA, ADI 4.764/AC, ADI 4.765/AP, ADI 4.766/AL, ADI 4.771/AM, ADI 4.772/RJ, ADI 4.773/GO, ADI 4.775/CE, ADI 4.777/BA, ADI 4.778/PB, ADI 4.781/MS, ADI 4.790/PA, ADI 4.791/PR, ADI 4.793/PE, ADI 4.797/MT, ADI 4.798/PI, ADI 4.799, ADI 4.800/RO, ADI 4.804/TO, ADI 4.805/RR, ADI 4.811/MG), é tempo de o Supremo Tribunal Federal, passados quase 25 anos da promulgação da Constituição, revisitar seus precedentes sobre a matéria para esclarecer a (in)constitucionalidade de normas estaduais que reproduzem, em alguma medida, o art. 51, inc. I, da Constituição da República.

14. Parte do que se analisa nesta ação versa exatamente sobre a necessidade de autorização prévia da assembleia legislativa para a instauração de processo contra governador:

*Art. 93 – Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações*

*penais comuns ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.*

(grifos nossos)

15. No plano federal, a exigência de autorização por 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados para a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado está prevista no art. 51, inc. I, da Constituição da República.

16. Instado a se manifestar sobre a validade das normas que estenderam essa exigência para o plano estadual, desde meados da década de 1990, este Supremo Tribunal Federal tem confirmado a constitucionalidade das normas estaduais que estabelecem a autorização prévia da assembleia legislativa como condição de admissibilidade (ou de procedibilidade) de ações (judiciais) relacionadas a crimes comuns ou de responsabilidade supostamente praticados por governador e vice-governador.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 159.230/PB, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, ao confirmar a competência originária do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar ações relacionadas a crimes comuns praticados por governadores, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal assentou a inexistência de inconstitucionalidade da exigência de autorização prévia da assembleia legislativa:

*EMENTA: Governador de Estado: processo por crime comum: competência originária do Superior Tribunal de Justiça que não implica a inconstitucionalidade da exigência pela Constituição Estadual da autorização prévia da Assembleia Legislativa. I – A transferência para o STJ da competência originária para o processo por crime comum contra os Governadores, ao invés de elidi-la, reforça a constitucionalidade da exigência da autorização da Assembleia Legislativa para a sua instauração: se, no modelo federal, a exigência da autorização da Câmara dos Deputados para o processo contra o Presidente da República finca raízes no princípio da independência dos poderes centrais, a mesma inspiração se soma o dogma da autonomia do Estado-membro perante a União, quando se cuida de confiar a própria subsistência do mandato do Governador do primeiro a um órgão judiciário federal. II – A necessidade da autorização prévia da Assembleia Legislativa não traz o risco, quando negadas, de propiciar a impunidade dos delitos dos Governadores: a denegação traduz simples obstáculo temporário ao curso de ação penal, que implica, enquanto durar, a suspensão do fluxo do prazo prescricional. (DJ 10.6.1994, grifos nossos)*

Nessa linha foi o julgamento pelo Plenário deste Supremo Tribunal da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 978/PB, Relator o Ministro Ilmar Galvão e Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA – OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO – IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS A FUNÇÃO GOVERNAMENTAL – INADMISSIBILIDADE – OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO – PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPUBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3. E 4.) – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES. – A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais a configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei. RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO ESTADO. – Os Governadores de Estado – que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris* perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) – estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembleia Legislativa (RE 153.968-BA, Rel. Min. ILMAR GALVAO; RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais. – A imunidade do Chefe de Estado a persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; RTJ 146/467, Rel. Min. CELSO DE MELLO. (DJ 24.11.1995, grifos nossos)*

E ainda:

*EMENTA: – Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Expressões: “... depois de declarada, por aquela, pelo voto de dois terços de seus*

membros, a procedência da acusação”, insertas no caput do art. 73, da Constituição do Estado de Santa Catarina e expressões: “por dois terços dos membros da Assembleia concluindo pelo recebimento da representação...” constantes do § 4º do art. 243, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. 3. A Corte, no julgamento de cautelar na ADI 1628- 8- SC, já adotou posição quanto à aplicabilidade do quorum de 2/3 previsto na Constituição Federal como o a ser observado, pela Assembleia Legislativa, na deliberação sobre a procedência da acusação contra o Governador do Estado. *Fundamentos inacolhíveis para determinar a suspensão da vigência das expressões.* 4. *Orientação desta Corte, no que concerne ao art. 86, §§ 3º e 4º, da Constituição, na ADI 1028, de referência à imunidade à prisão cautelar como prerrogativa exclusiva do Presidente da República, insuscetível de estender-se aos Governadores dos Estados, que institucionalmente, não a possuem.* 5. Medida cautelar indeferida. (ADI 1.634/SC, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 8.9.2000, grifos nossos)

**EMENTA:**HABEAS CORPUS – GOVERNADOR DE ESTADO – INSTAURAÇÃO DE PERSECUÇÃO PENAL – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO A SER DADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO – EXIGÊNCIA QUE DECORRE DO PRINCÍPIO DA FEDERAÇÃO – HABEAS CORPUS DEFERIDO. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE PLENA DOS GOVERNANTES. – A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana (RTJ 162/462-464). A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei. RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO ESTADO. – Os Governadores de Estado – que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris*, perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) – estão sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembleia Legislativa (RTJ 151/978-979 - RTJ 158/280 - RTJ 170/40-41 – Lex/Jurisprudência do STF 210/24-26), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais. CONTROLE LEGISLATIVO DA PERSECUÇÃO PENAL INSTAURADA CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. – A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, atenta ao princípio da Federação, impõe

*que a instauração de persecução penal, perante o Superior Tribunal de Justiça, contra Governador de Estado, por supostas práticas delituosas perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública ou de iniciativa privada, seja necessariamente precedida de autorização legislativa, dada pelo Poder Legislativo local, a quem incumbe, com fundamento em juízo de caráter eminentemente discricionário, exercer verdadeiro controle político prévio de qualquer acusação penal deduzida contra o Chefe do Poder Executivo do Estado-membro, compreendidas, na locução constitucional “crimes comuns”, todas as infrações penais (RTJ 33/590 - RTJ 166/785-786), inclusive as de caráter eleitoral (RTJ 63/1 - RTJ 148/689 - RTJ 150/688-689), e, até mesmo, as de natureza meramente contravencional (RTJ 91/423). Essa orientação – que submete, à Assembleia Legislativa local, a avaliação política sobre a conveniência de autorizar-se, ou não, o processamento de acusação penal contra o Governador do Estado – funda-se na circunstância de que, recebida a denúncia ou a queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça, dar-se-á a suspensão funcional do Chefe do Poder Executivo estadual, que ficará afastado, temporariamente, do exercício do mandato que lhe foi conferido por voto popular, daí resultando verdadeira “destituição indireta de suas funções”, com grave comprometimento da própria autonomia político-institucional da unidade federada que dirige. (HC 80.511/MG, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 14.9.2001, grifos nossos)*

*EMENTA: Governador de Estado: processo por crime comum: competência originária do Superior Tribunal de Justiça que não implica a inconstitucionalidade da exigência pela Constituição Estadual da autorização prévia da Assembleia Legislativa. 1. A transferência para o STJ da competência originária para o processo por crime comum contra os Governadores, ao invés de elidi-la, reforça a constitucionalidade da exigência da autorização da Assembleia Legislativa para a sua instauração: se, no modelo federal, a exigência da autorização da Câmara dos Deputados para o processo contra o Presidente da República finca raízes no princípio da independência dos poderes centrais, à mesma inspiração se soma o dogma da autonomia do Estado-membro perante a União, quando se cuida de confiar a própria subsistência do mandato do Governador do primeiro a um órgão judiciário federal. 2. A necessidade da autorização prévia da Assembleia Legislativa não traz o risco, quando negadas, de propiciar a impunidade dos delitos dos Governadores: a denegação traduz simples obstáculo temporário ao curso de ação penal, que implica, enquanto durar, a suspensão do fluxo do prazo prescricional. 3. Precedentes do Supremo Tribunal (RE 159.230, PI, 28.3.94, Pertence, RTJ 158/280; HHCC 80.511, 2ª T., 21.8.01, Celso, RTJ 180/235; 84.585, Jobim, desp., DJ 4.8.04). 4. A*

autorização da Assembleia Legislativa há de preceder à decisão sobre o recebimento ou não da denúncia ou da queixa. 5. Com relação aos Governadores de Estado, a orientação do Tribunal não é afetada pela superveniência da EC 35/01, que aboliu a exigência da licença prévia antes exigida para o processo contra membros do Congresso Nacional, alteração que, por força do art. 27, § 1º, da Constituição alcança, nas unidades federadas, os Deputados Estaduais ou Distritais, mas não os Governadores. (HC 86.015/PB, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 2.9.2005, grifos nossos)

Na mesma linha: RE 153.968/BA, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 10.12.1993; ADI 1.008/PI, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.1995; ADI 1.011/MA, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.017/AC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.018/MG, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.020/DF, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.022/RJ, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.023/RO, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.024/SC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; ADI 1.028/PE, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995; MS 24.297/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 14.2.2003.

17. Para justificar a necessidade de alteração desse consolidado posicionamento adotado há algumas décadas por este Supremo Tribunal Federal, o Autor alega que “a exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para fins de autorizar a instauração de ação penal em desfavor do Governador (*art. 93 - Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros*) ofende os princípios republicano e da Separação dos Poderes (*arts. 1º e 2º, CF*), bem como do acesso à jurisdição (*art. 5º, XXXV, CF*).”

18. Para a análise da constitucionalidade de normas estaduais que, à luz do princípio da simetria, estendem aos governadores algumas prerrogativas originariamente garantidas ao presidente da República, necessário observar:

- a) as limitações impostas pela própria Constituição da República;
- b) se foram atendidas as finalidades insculpidas nos princípios constitucionais regentes do ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para o democrático, o republicano, o da responsabilidade dos agentes públicos, o da moralidade, o da impessoalidade, o da probidade administrativa e o da dignidade da pessoa humana; e, ainda,

c) se a prerrogativa a ser estendida está em harmonia com as diferenças decorrentes da natureza do cargo ocupado e a esfera de atuação de cada um deles (presidente e governador).

19. É certo que este Supremo Tribunal tem assentado a invalidade da invocação do princípio da simetria para justificar a extensão de prerrogativas inerentes a determinado cargo e suas respectivas atribuições a outros cargos que não guardam, na essência e na complexidade, as mesmas características.

Um dos exemplos paradigmáticos nessa matéria foi objeto de quase duas dezenas de ações diretas de inconstitucionalidade julgadas em 1995, nas quais, repito, o Plenário deste Supremo Tribunal teve a oportunidade de afirmar que *“os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, par. 3º e 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental – por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado – são apenas extensíveis ao Presidente da República.”* (ADI 978/RO, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.1995. E, ainda: ADI 1.008/PI, ADI 1.011/MA, ADI 1.012/GO, ADI 1.013/ES, ADI 1.014/BA, ADI 1.015/AM, ADI 1.017/AC, ADI 1.018/MG, ADI 1.019/RR, ADI 1.020/DF, ADI 1.021/SP, ADI 1.022/RJ, ADI 1.023/RO, ADI 1.024/SC, ADI 1.025/TO, ADI 1.027/RS).

Ao contrário do que sustentado pelo Autor, inexistente vedação constitucional quanto à (im)possibilidade de normas estaduais estenderem aos governadores algumas das prerrogativas que foram expressamente asseguradas ao presidente da República.

A exigência de autorização prévia por 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados para a instauração de processo contra o presidente não se vincula a nenhuma prerrogativa típica e exclusiva inerente às atribuições do presidente da República, no exercício do cargo de chefe de Estado.

Se, por um lado, é a própria norma contida no inc. I do art. 51 da Constituição da República que garante idêntica prerrogativa ao vice-presidente da República e aos ministros de Estado, por outro não se pode olvidar que historicamente o constituinte brasileiro, nas ocasiões em que instituiu as prerrogativas exclusivas do cargo de chefe de Estado, mencionou apenas o presidente da República, como se deu com relação, por exemplo, ao art. 86, §§ 3º e 4º, da Constituição.

20. A formação de grupos de coalização entre partidos e componentes dos Poderes Legislativo e Executivo faz parte da história política brasileira e, como tal, não pode ser desconsiderada como própria do regime republicano democrático.

Em um Estado que se pretende democrático e de direito é legitimamente esperado que as condições de governabilidade sejam entabuladas a partir de debates e de alianças firmadas entre os representantes eletivos, os cidadãos que compõem a estrutura organizacional do Estado e a sociedade civil.

Reconhecer a existência desses arranjos republicanos não significa tomar parte de suas vicissitudes perversas e antijurídicas. Menos ainda quer dizer, como

sugerido pelo Autor, que este Supremo Tribunal estaria a cancelar a validade de um subterfúgio voltado para a impunidade daqueles que, contrariando as expectativas de toda a coletividade que lhes outorgou parcela considerável de seu poder soberano pelo voto, cedem a pressões nada jurídicas, pouquíssimo morais e absolutamente reprováveis.

Em certa ocasião tive a oportunidade de ponderar que:

*A Constituição de 1988 acolhe, como se dava no constitucionalismo pátrio desde os seus primórdios, o princípio da responsabilidade do Estado como corolário dos demais que compõem o sistema, tais como o da Democracia e o da República, postos expressamente nessa data como fundamentais ao Estado nacional modelado naquele documento. Democracia irresponsável é absoluta impossibilidade jurídica e política. A irresponsabilidade gera, necessariamente, formas autoritárias de governo, ainda que trasvestidas de democracia por conta da realização de eleições, por exemplo. Cuidando-se de cargos políticos, cujo provimento se faz por aquela forma de escolha do cidadão, é bem certo que a eleição é necessária, mas não suficiente para garantir a existência e a eficiência da democracia. Toda irresponsabilidade é antidemocrática e antirrepublicana. Não há democracia irresponsável ou agente público que sobrepaire ao princípio da responsabilidade. A responsabilidade política do Estado perante o cidadão determina paralela responsabilidade política do agente político ou membro de poder (e até mesmo se pode cogitar dessa figura abarcando os demais servidores eleitos no sistema como sujeitos a esse tipo de responsabilização) perante o Estado (e, conseqüentemente, perante os cidadãos). (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 380-381/396)*

E no julgamento do *Habeas Corpus* nº 102.732 afirmei:

*Digo que a Constituição não distingue o agente público para privilegiá-lo. Aliás o Ministro Marco Aurélio começou e terminou o seu voto, com outras palavras, falando exatamente isso, não há quanto ao agente público por essa necessidade de aprovação do órgão legislativo, nenhum privilégio, até porque os privilégios são incompatíveis com a República. (...)*

*(...) o que se garante é a imunidade não a impunidade. Aqui, no caso relatado pelo Ministro Marco Aurélio, não tivesse ou chegarmos à conclusão que não se tem a possibilidade de se investigar, obviamente*



*nem precisaria de ter essa norma das constituições estaduais e da distrital por um motivo simples: porque nunca se chegará a saber de nada porque quem detém o poder tem uma força enorme, inclusive, se quiser desvirtuar, para impedir que qualquer fato, qualquer, digamos, suposta malfeitoria venha a ser de conhecimento e de apuração e depuração do sistema.*

*Por isso é que, como afirmava Geraldo Ataliba, pensar que a impunidade possa ser acolhida no Estado de direito sob qualquer disfarce é imaginar que se pode construir uma fortaleza para dar segurança e nela instalar uma porta de papelão. Isso o que teria sido construído constitucionalmente se se admitisse que a Constituição estabeleceu os princípios da República com os consectários principiológicos que lhes são próprios para garantir a liberdade do eleitor para escolher o seu representante a fim de que ele crie e aplique o Direito, atendendo às demandas sociais, a garantia da moralidade, a obrigação da probidade dos representantes para segurança ética dos eleitores. E, paralelamente, se tivesse permitido que, se o representante trair e fraudar a lei e a Constituição, rui o Estado de Direito, afunda-se a Constituição, sossega-se o juiz constitucional, mas cala-se o Direito porque não haveria nada a fazer diante de uma regra a se sobrepor a toda e qualquer outra, tal como demonstrado, aliás, pelo Ministro-Relator: uma norma não pode se sobrepor a outra de tal maneira que conduza ao absurdo de impedir a aplicação do sistema. (DJ 7.5.2010)*

À luz dos princípios da transparência, da legalidade e da responsabilidade, parece que a manutenção da exigência de autorização prévia para fins de instauração de processo contra o governador consiste na tutela de um instrumento político-jurídico que credencia, em um primeiro momento, os Poderes Legislativo e Executivo e, posteriormente, se for o caso, o Poder Judiciário, a construírem a aclamada harmonia entre os poderes independentes, nos termos do art. 2º da Constituição da República.

Esse diálogo, como lembrado o Advogado-Geral da União, evita “*que a instauração de processo contra o Governador seja exclusivamente decidida pelo Poder Judiciário, o que representaria um desequilíbrio entre os Poderes. Desse modo, as disposições sob invectiva contribuem para resguardar o exercício das funções do Poder Executivo de eventuais arbitrariedades e interferências indevidas*”.

A despeito de existirem episódios recentes na história brasileira que infirmam essa expectativa e estarrecem até os constitucionalistas mais otimistas, não encontro fundamentos jurídicos para afirmar que a anormalidade das situações ensejadoras da atuação das assembleias legislativas em casos nos quais as autoridades competentes pretendem a instauração de processo judicial contra

governador justificaria, de plano e indiscriminadamente, a abolição dessa condição de procedibilidade.

Por maior que seja a frustração experimentada pela sociedade, que se percebe desamparada em razão de eventuais práticas inescusáveis imputadas ao seu representante, e por mais complexa que seja a apuração e eventual punição desses agentes políticos, não se pode concluir, de plano, que todas as casas legislativas e seus respectivos membros sejam parciais e estejam em conluio com os representantes do executivo.

Não é esse o espírito que orienta a noção republicana do Estado que se tem tentado construir no território brasileiro. Também não parece ser essa a ideia que se extrai da secular norma constitucional segundo a qual os poderes constituídos são independentes e harmônicos entre si, ou que pelo menos assim deveriam ser.

Na dinâmica inerente ao sistema de freios e contrapesos, quando o Poder Legislativo intervém em matéria que ultrapassa suas funções ordinárias e alcança esfera alheia ao seu campo de atuação, caberá ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário promoverem medidas de fiscalização e controle para que a situação de excepcionalidade não exorbite a tênue linha que, a um só tempo, separa e une cada uma das funções conformadoras dos poderes constituídos.

De se ver que o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, no exercício de suas funções típicas e atípicas, respondem, nos termos da Constituição da República, pela concretização dos direitos e das garantias fundamentais, assim como pelo pleno funcionamento dos órgãos que os compõem.

Esse mister exige, no mínimo, a atuação lisa e íntegra dos seus membros e a fiscalização pelo povo que outorgou os mandatos aos responsáveis pela aludida autorização (deputados) e também ao suposto agente político que cometeu o crime a ser apurado, processado e julgado (governador).

Como advertido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, ao refutar a alegação de que a manutenção das normas impugnadas no ordenamento jurídico aumentaria o risco de impunidade, "*a eventual denegação, pela Assembleia Legislativa, de autorização para a abertura de processo penal contra o Governador implica a suspensão do prazo prescricional respectivo, revelando-se como 'simples obstáculo temporário ao curso de ação penal.'*" (HC 86.015/PB, Primeira Turma, DJ 2.9.2005)

21. Isso evidencia a inadequação do argumento segundo o qual a exigência de autorização prévia contrariaria o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.

A um porque o cumprimento dos pressupostos constitucionais e legais para a instauração de processo contra o governador é essencial para a devida prestação jurisdicional. A validade do pronunciamento do Poder Judiciário não se limita ao respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Garantir a regularidade na formação do processo é tão importante quanto assegurar às partes o devido processo legal.

A dois porque, tanto nos casos de negativa de autorização pela assembleia legislativa quanto nos casos em que ela for omissa, findado o mandato do governador, a autoridade responsável poderá ajuizar a respectiva ação por crime comum ou de responsabilidade no Poder Judiciário, que atuará nos limites da sua competência.

22. Cumpre rechaçar ainda o argumento de que a Emenda Constitucional nº 35/2001 teria suprimido o sistema pelo qual a instauração de processo relacionado a crime comum ou de responsabilidade contra o chefe do Poder Executivo depende de autorização prévia do Poder Legislativo.

Como advertido pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

*Não há falar, ademais, que esse regime foi alterado com a superveniência da EC 35/01, que deixou de exigir a licença prévia da Câmara respectiva apenas quanto à instauração do processo contra Deputados ou Senadores por fatos não cobertos pela imunidade material, antes reclamada pelo § 1º do art. 53 da Constituição (v.g., Inq 1566 – QO, Pl., 18.2.02 Pertence, RTJ 182/80).*

*Referindo-se às imunidades, pois, a eliminação da exigência de licença prévia contida na EC 35/01 – conjugada com o art. 27, § 1º, da Constituição –, apenas alcançou os Deputados Estaduais ou Distritais, mas não os Governadores. (HC 86.015/PB, Primeira Turma, DJ 2.9.2005, grifos nossos)*

23. Finalmente, tem-se que a manutenção do quórum de 2/3 aliada à circunstância de se tratar de autorização a ser dada pelo Poder Legislativo em desfavor do chefe do Poder Executivo para que o Poder Judiciário possa receber ação judicial, ao contrário do que insistentemente alegado na petição inicial e defendido pela Procuradoria-Geral da República, não caracteriza qualquer mácula aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

É que a condição de procedibilidade ora questionada em sua constitucionalidade fundamenta-se na proteção do interesse público afeto à governabilidade do Estado cujo governador pode vir a ser afastado do cargo, caso seja instaurado processo para apuração e haja eventual condenação por crime de responsabilidade ou comum supostamente praticado por ele.

Ademais, não se pode perder de vista que o exercício da autonomia legislativa pelo Estado do Espírito Santo, longe de evidenciar as inconstitucionalidades anunciadas, configura uma expressão do federalismo cooperativo, que não desconhece a circunstância segundo a qual *“as novas relações de poder amparam-se não só na noção de legalidade, mas cumprem também as expectativas de legitimidade, revelando-se compromissadas com a noção de pluralismo que lhe é ínsita e que têm nas alternâncias do jogo político – base da noção de interdependência –, a possibilidade*

*de serem sempre construídas e desconstruídas”* (Bernardes, Wilba Lúcia Maia. *Os desdobramentos do federalismo cooperativo alemão: uma rica experiência de releituras*. Em: *Estudos de direito constitucional: homenagem ao professor Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 216).

24. No parecer em que analisa a *“indispensa[bilidade d]a licença prévia da Assembleia Legislativa do Estado para a instauração da ação penal contra o governador do Estado”* à luz da Constituição da República de 1988, José Afonso da Silva assevera:

*12. Esse juízo político prévio para qualquer processo existe também no sistema constitucional brasileiro, idêntico ao sistema argentino e norte-americano, nas hipóteses em que a infração constitua, a um tempo, crime de responsabilidade e crime comum. Mas o antejuízo perdura também em relação ao julgamento de qualquer desses crimes, quando a Constituição exige um prévio juízo de admissibilidade do processo, ou juízo de acusação, de competência da Câmara dos Deputados, para que o Senado Federal possa processar e julgar o presidente da República (e outras autoridades) por crime de responsabilidade indicado no seu art. 85 e definido na Lei nº 1.079/1950 e para que possa o STF julgá-los nos crimes comuns (arts. 51, I, 52, 86 e 102, I, “b”).*

*13. O juízo prévio de admissibilidade da acusação, que requer o voto de 2/3 da representação popular, é um pré-julgamento que embasa a suspensão do acusado de suas altas funções (art. 86, § 1º), com aquela mesma ideia do sistema argentino e norte-americano de que uma alta autoridade governamental não pode ser submetida a processo político ou criminal enquanto estiver no exercício de sua magistratura. Hamilton já advertia, faz dois séculos, que um tribunal bem constituído para julgar denúncias é não menos desejável do que difícil de se conseguir em um governo totalmente eletivo, pois as ofensas resultantes da conduta de irregularidades de homens públicos são de natureza política, de onde várias fórmulas sugeridas perante a Convenção de Filadélfia, entendendo que a solução encontrada de controle político prévio ao processo criminal fora um prudente meio-termo. O Brasil encontrou ainda um sistema mais adequado, submetendo o processo de imposição de sanção política ou criminal a condição prévia de oportunidade política a ser decidida pela representação popular, o que corresponde a uma exigência democrática de que o chefe do Poder Executivo, presidente ou governador, só deva ser submetido a um processo que o afaste do cargo, para o qual foi eleito pelo povo, com o consentimento ponderado pelo voto de 2/3 dos membros da respectiva Assembleia representante desse mesmo povo.*

*(...)*

14. O modelo federal, descrito acima, é adotado nas Constituições estaduais para o processo dos crimes comuns e de responsabilidade dos governadores com a diferença que decorre do unicameralismo que vigora nos Estados. Mas, no que tange ao tema deste parecer, isso não interfere: porque sempre exigiram que nos delitos comuns o julgamento só pudesse realizar-se após declarada a procedência da acusação pela Assembleia Legislativa. Foi assim no regime de 1891, segundo lição de Castro Nunes: “Nos delitos comuns, a competência é em regra do STJ, ao qual cabem o processo e o julgamento, depois de ouvida sobre a acusação a Câmara ou a Assembleia”. Assim foi nos regimes de 1934 e 1946, consoante se vê das indicações de Víctor Nunes Leal no voto proferido no HC 42.108, RDA 81/288. Assim foi no regime de 1969, em que todas as Constituições estaduais estabeleciam que o governador, depois de a Assembleia declarar procedente a acusação, pelo voto de 2/3 de seus membros, será submetido a julgamento perante o tribunal de justiça do Estado, nos crimes comuns, ou perante a Assembleia Legislativa ou perante um tribunal especial composto de deputados e desembargadores ou, mesmo, perante o tribunal de justiça, nos crimes de responsabilidade.

15. Havia diferenças no que respeitava ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, visto que o unicameralismo não possibilitava a aplicação estrita do modelo federal e porque o art. 78 da Lei nº 1.079/1950 estabeleceu que o governador será julgado, nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado. Mas, no ponto fulcral da questão que nos ocupa aqui, não discrepavam: todas as Constituições estaduais exigiam o julgamento de procedência da acusação pela Assembleia Legislativa para a admissão do processo e julgamento do governador nos crimes comuns pelo tribunal de justiça.

16. Os mesmos princípios orientaram os constituintes estaduais de 1989 na formulação das regras sobre o tema. (...)

17. Nota-se, dessa amostra expressiva, que o constituinte estadual de 1989 teve a percepção do correto sentido que lhe apontou o constituinte nacional, orientando-se pelo modelo federal, tal como a tradição, o espírito e a índole do regime constitucional adotado e a autonomia federalista dos Estados requerem. A constitucionalidade dessas normas dos Textos Maiores dos Estados encontra suporte em vários princípios da Constituição de 1988, como em seguida mostraremos. Se existem e são constitucionais, tais dispositivos das Constituições dos Estados têm que ser observados e aplicados nas situações concretas emergentes, como a que é posta pela consulta.

18. Um dos fundamentos de validade *do sistema adotado nos Estados sobre o processo de apuração dos crimes de governador de Estado esteia-se no system of checks and balances*, ou regra dos pesos e contrapesos, que rege as relações entre os Poderes e que é a regra basilar do princípio da separação de Poderes, firmado no art. 2º da CF de 1988, *porque traduz, na vigência prática, a cláusula da independência e harmonia entre os Poderes.*

19. *Esses fundamentos constitucionais é que embasaram a compreensão de que a submissão de um governador a processo crime reivindica as mesmas garantias que a Constituição Federal (...) confere ao presidente da República em igual situação.* Seria contrário ao princípio da harmonia dos Poderes submeter um governador do Estado a processo criminal perante um tribunal sem antes promover, por meios adequados, o seu afastamento do cargo. *É impensável que o presidente da República e um governador de Estado possam estar submetidos ao constrangimento de uma Corte de Justiça enquanto no exercício do cargo. E será também intolerável que o mero recebimento da denúncia ou queixa crime, ou seja, uma mera decisão preliminar (RI/STJ, art. 222), possa ter o efeito de suspender um governante de suas funções a que ascendeu pelo voto popular.* Se “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, nos termos do art. 5.º, LVII, da CF (...), como é possível que um governador de Estado possa ser suspenso de suas funções por simples recebimento da denúncia (ou queixa crime), sem a prévia pronúncia da Assembleia Legislativa? *Aí é que entra o princípio da harmonia entre os Poderes: a admissibilidade da acusação pelo órgão de representação popular pelo voto de 2/3 de seus membros, como anteuízo ou juízo prévio de admissibilidade do processo, fundamenta a legitimidade afastamento do acusado do cargo para que seja submetido ao processo e julgamento, segundo o devido processo legal.*

20. O art. 25 da CF (...) *confere autonomia aos Estados para se organizarem e se regerem pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios nela estabelecidos.* Significa isso que, se o constituinte estadual adotara princípios modelados na Constituição Federal (...) para a organização de seus Poderes, exerceu, por um lado, a sua autonomia de decisão e atendeu, por outro lado, à regra de conformação harmônica do Direito Constitucional estadual ao Direito Constitucional federal. *Seria discutível a validade da solução estadual se discrepasse daquilo que a jurisprudência chama de paradigma ou modelo federal, que,*

*na verdade, consiste em observar os limites de organização que se contém na cláusula “observados os princípios desta Constituição”. Portanto, quando as Constituições atuais dos Estados acolhem a regra de que o governador só pode ser submetido ao processo judicial após ser admitida a acusação por 2/3 de seus membros, estão observando princípio estabelecido na Constituição Federal (...).*

22. *Uma reflexão mais atenta leva-nos a repensar a questão no sentido de que o fato de se atribuir a competência para processar e julgar o governador do Estado, nos crimes comuns, a um órgão judicial de fora da estrutura judiciária do Estado não afasta a incidências desses princípios.*

23. *Exatamente porque o órgão julgador é de fora da estrutura judiciária do Estado é que existe razão maior para que o processo contra o governador por crimes comuns deva ser precedido do julgamento de procedência da acusação pela Assembleia Legislativa do Estado, segundo o paradigma federal. Alguns julgamentos rumorosos do STF puseram em destaque a proteção do princípio federalista da autonomia estadual, contra julgamento de juízos federais, sem que a Assembleia do Estado declarasse procedente a acusação. Esses pronunciamentos foram prolatados nos habeas corpus impetrados em favor dos Governadores Plínio Coelho, Parsifal Barroso, Mauro Borges e Miguel Arraes, dos Estados do Amazonas, Ceará, Goiás e Pernambuco, todos concedidos por unanimidade do Pretório Excelso em sessões plenárias. Uma passagem do voto do Min. Pedro Chaves põe a questão em termos suficientemente precisos no aspecto aqui suscitado: “Negar ao governador de um Estado o foro a que tem direito pela prerrogativa da função que exerce e a que foi levado pelo voto do povo é sujeitá-lo a um processo segundo forma diferente daquela que é a forma legal no foro a que está sujeito, é violar um direito individual e atentar contra a autonomia do Estado, caráter inerente à Federação.” (cf. RDA 83/177).*

(...)

33. *Os crimes comuns que os governadores de Estado podem cometer são todos definidos por leis federais, que, por serem de aplicação nacional, a doutrina entende que não são propriamente federais, mas leis nacionais, criadas pelo Congresso Nacional. Na verdade, diferentemente do que ocorre na Federação americana, a Constituição outorgou à União competência exclusiva para legislar sobre o Direito nacional, tanto o material como o formal; em outras palavras, estabeleceu a unidade do Direito nacional. É o que está no art. 22, pelo qual compete à União legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário,*

Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho. Quer isso dizer que, em matéria civil, penal, processual etc., o juiz, seja federal ou estadual, aplica leis nacionais. *Isso já era dito por João Mendes: “O Poder Judiciário, delegação da soberania nacional, implica a ideia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da ideia de soberania. O Poder Judiciário, em suma, quer pelos juízes da União, quer pelos juízes dos Estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; o Poder Judiciário não é federal nem estadual; é eminentemente nacional, quer se manifestando na jurisdição federal, quer se manifestando nas jurisdições estaduais, quer se aplicando no Cível e quer se aplicando no Crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância” (grifos do Autor). Nessa mesma linha de raciocínio, também nós tivemos oportunidade de dizer em modesto livro, há mais publicado, in verbis: “Ora, se o Poder Judiciário tem como função primordial a aplicação do Direito a casos concretos para solucionar conflitos de interesses e se esses conflitos são qualificados juridicamente por um Direito que é único e é o Direito nacional, revelado, portanto, pelos órgãos da soberania nacional – os da União – evidentemente não se pode falar numa Justiça regional, de âmbito estadual, local, mas, sim, numa Justiça Nacional. A unidade do Direito nacional impõe a unidade jurisdicional”.*

34. Isso quer dizer, em suma, que os mesmos fundamentos que embasavam a validade da condição de procedibilidade-declaração de procedência da acusação pela Assembleia Legislativa – para o processo por crime comum do governador perante o tribunal de justiça do Estado, no sistema da Constituição revogada, persistem em face da Constituição de 1988, que transferiu essa competência para o STJ. Pois ambas exercem a mesma jurisdição nacional. (...)

35. *Mais ainda:* condição de procedibilidade é condição prévia, é pressuposto processual, que interfere com a aplicação do Direito Material e Processual. No caso, temos uma condição de procedibilidade que interfere com a atuação do processo penal, com normas do Código de Processo Penal, que é uma lei nacional, não estadual. Não é, pois, uma condição que diga respeito ao órgão judiciário que vai aplicar o Código de Processo Penal (...), mas com a aplicação mesma do Direito Material e Processual. *Portanto, não importa que órgão aplique o Código, porque a condição não diz respeito a ele, mas a este.* A não verificação da condição, por isso, impedia o tribunal de justiça do Estado de aplicar uma lei ao caso concreto. Isso sempre foi tido como válido. Vimos que a jurisprudência do nosso mais alto Tribunal prestigiou



sempre a norma de Constituição do Estado, que, seguindo o modelo federal, estatuiu que só depois de declarada procedente a acusação pela Assembleia Legislativa do Estado poderia o governador ser processado criminalmente.

*Esta mesma regra consta da Constituição de..., como vimos (art. 63, XVIII e XX), segundo a qual o governador só pode ser processado criminalmente depois da licença da Assembleia Legislativa, que significa declarar procedente a acusação. É a mesma norma que sempre foi tida como válida nos regimes anteriores, e não há por que se lhe negar validade e eficácia no regime vigente, já que ela se harmoniza como o disposto no art. 51, I, que estabelece competir à Câmara dos Deputados “autorizar, por 2/3 de seus membros, a instauração de processo contra o presidente da República...”, e com o disposto no art. 86, já antes transcrito. O fato de ser outro juízo que processa e julga o governador não pode ter influência na validade de uma norma que interfere não com o julgador (senão por consequência), mas com o Direito Material e o Direito Processual aplicável, que já era nacional e continua o mesmo.*

#### VIII – Conclusão

*(...) A questão é demasiadamente importante, pela interferência de princípios básicos do sistema constitucional (...).*

*37. Com essas considerações e à vista do exposto, com base no Direito Constitucional vigente, na doutrina dos autores e na jurisprudência do STF, podemos passar a responder sinteticamente aos quesitos da consulta, como segue.*

*Ao 1º quesito: Sim. É indispensável a licença da Assembleia Legislativa do Estado, mediante a declaração de procedência da acusação, para a instauração do processo contra o governador do Estado perante o STJ na hipótese de crime comum. É válida a norma de Constituição de Estado que, seguindo o paradigma federal, dispõe que o governador do Estado só pode ser processado, nos crimes comuns, pelo STJ, depois de declarada a procedência da acusação pela Assembleia Legislativa pelo voto de 2/3 de seus membros. (...). O modelo federal, consoante remansosa jurisprudência do nosso Pretório Excelso, é de rigor em tal caso. Se a Constituição Federal (LGL 1988\3) estabelece que o presidente da República só pode ser submetido a processo e julgamento por crime comum depois de declarada a procedência da acusação pelo voto de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados, assim também terá que ser em relação a processo de governador nos crimes comuns, que fica condicionado à declaração de procedência da acusação por 2/3 dos membros da Assembleia Legislativa, como preveem as Constituições de 1989 de Alagoas (art.*

110), do Espírito Santo (art. 93), de São Paulo (art. 49), do Rio Grande do Sul (art. 84). A da Paraíba fala em maioria absoluta (art. 88). Não tivemos acesso às demais ainda, para saber como trataram o assunto, mas podemos supor que seguem o mesmo esquema da Constituição Federal (...), de acordo com velha tradição. (SILVA, José Afonso da. Responsabilidade de governador – crime comum – processo – necessidade de aprovação prévia da assembleia legislativa. *Revista dos Tribunais*. v. 657. jul. 1990, grifos nossos).

25. Para corroborar esse abalizado estudo elaborado por José Afonso da Silva, colaciono excerto da manifestação do Advogado-Geral da União, que, igualmente, posiciona-se pela constitucionalidade das normas estaduais que preveem a exigência de autorização prévia de 2/3 dos membros da assembleia legislativa para instauração de processo contra governador:

*Cumprе ressaltar, inicialmente, a compatibilidade dos dispositivos questionados com o princípio republicano, previsto pelo artigo 1º, caput, da Lei Maior.*

*Desenvolvida em contraponto ao exercício absoluto do Poder estatal, a forma republicana de governo tem, como uma das pedras angulares essenciais à sua configuração, o princípio da responsabilidade dos governantes, que constitui consequência necessária da adoção daquela.*

*O preceito questionado, no entanto, não impede a responsabilização da autoridade que menciona, cingindo-se a prever requisito de procedibilidade para a válida instauração de processo contra o Governador do Estado do Espírito Santo.*

*De fato, a disposição hostilizada apenas dispõe que a decisão pela instauração de processo contra tal autoridade deve ser tomada pelos Poderes Legislativo e Judiciário (e não somente por este último), o que se justifica em razão de o processo voltar-se contra a chefia do Poder Executivo.*

Trata-se, como se vê, de mero requisito de procedibilidade, especificamente criado para situações em que certas autoridades políticas do Poder Executivo encontrem-se no polo passivo da demanda, em absoluta simetria com as regras inscritas nos artigos 51, inciso I, e 86, caput, da Constituição Federal.

*Constata-se, portanto, que as normas atacadas não violam o princípio republicano. De modo diverso, ela evita que a instauração de processo contra Governador seja exclusivamente decidida pelo Poder Judiciário, o que representaria um desequilíbrio entre os Poderes.*

*Desse modo, a disposição sob invectiva contribui para resguardar o exercício das funções do Poder Executivo de eventuais arbitrariedades e interferências indevidas, em atendimento ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Carta da República.*

*A respeito de referido postulado, cumpre notar que a Carta Magna estabeleceu que diversas ações políticas devem ser efetivadas de maneira complexa ou composta, com a participação de mais de um Poder estatal. Nesse sentido, a previsão contida no artigo 51, inciso I, da Lei Maior (que condiciona a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado à autorização da Câmara dos Deputados) é apenas mais um exemplo de tal prática, que nada tem de excepcional.*

*Reafirma-se, portanto, que a expressão questionada compatibiliza-se com os princípios republicano e da separação de Poderes, além de guardar simetria com o disposto pelo referido artigo 51, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que a norma estadual prevê prerrogativa idêntica à constitucionalmente conferida ao Presidente da República que desempenha, no âmbito da União, funções correlatas à exercida pelos Governadores dos Estados-membros.*

Com efeito, acerca do tema em questão, o princípio da simetria somente não pode ser aplicado em relação às prerrogativas conferidas ao Presidente da República em razão de sua condição de Chefe de Estado. *Nesse sentido, esse Supremo Tribunal Federal decidiu, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 978-4, que as prerrogativas prisionais do Presidente da República (previstas pelo artigo 86, §§ 3º e 4º, da Carta Magna), por decorrerem da sua qualidade de Chefe de Estado, não podem ser estendidas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, ressaltando, no entanto, ser válida a previsão de autorização parlamentar para a instauração de processo contra esses governantes.*

*Destaque-se, igualmente, que, no julgamento do Habeas Corpus nº 86015, essa Suprema Corte concluiu pela validade da exigência de autorização parlamentar para a instauração de processo contra Governador de Estado, entendimento, esse, que não foi afetado pela superveniência da Emenda Constitucional nº 35/01. (...)*

Ademais, as disposições sob invectiva também não atentam contra o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República. É que o exercício da garantia assegurada por referido preceito da Lei Maior depende da observância dos pressupostos

constitucionais e legais necessários à prestação da tutela jurisdicional. De fato, somente quando legitimamente provocado é que pode o Judiciário proferir decisão válida, sendo necessário, portanto, o atendimento aos pressupostos e condições de ordem processual, ao contraditório e à ampla defesa.

*Nesse sentido, nota-se que as normas atacadas trataram, tão somente, de prever requisito de procedibilidade para a instauração válida de processo contra o Governador do Estado do Espírito Santo, sem, com isso, excluir ou impedir a apreciação pelo Poder Judiciário a respeito de qualquer matéria ou controvérsia.*

*Com efeito, as disposições impugnadas apenas condicionam a prestação jurisdicional à satisfação de pressuposto processual específico que se caracteriza por ser razoável, uma vez que se fundamenta no interesse público envolvido nos casos em que se pretende colocar a chefia de um Poder estatal na posição de réu. (...)*

*Em outros termos, o exercício do direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal) e do direito à tutela jurisdicional (artigo 5º, inciso XXXV, da Carta) condiciona-se à observância dos requisitos processuais estabelecidos constitucional e legalmente. (...)*

*Assim, por preverem limitação razoável à garantia constitucional à tutela, as previsões normativas impugnadas não afrontam o princípio da inafastabilidade da jurisdição.*

*Com efeito, restou demonstrado que a licença em exame constitui corolário da independência harmônica que deve existir entre os Poderes. Consiste, também, em garantia de manutenção da autonomia dos Estados e do Distrito Federal, uma vez que a instauração de processo judicial contra os Governadores dessas unidades federadas pode resultar no afastamento provisório do exercício do mandato. (...)*

*Demais disso, revela-se insubsistente a alegação de que as normas questionadas ensejariam risco de impunidade. É que, conforme decidido por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento do referido Habeas Corpus nº 86015, a eventual denegação, pela Assembleia Legislativa, de autorização para a abertura de processo penal contra o Governador implica a suspensão do prazo prescricional respectivo, revelando-se como “simples obstáculo temporário ao curso de ação penal”.*

*Assim, nos termos das razões expostas e da jurisprudência atual dessa Suprema Corte, constata-se a compatibilidade entre o*

*Texto Constitucional, especialmente em relação aos princípios republicano, da separação de Poderes e da inafastabilidade da tutela jurisdicional, e a expressão “depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros”, contida no artigo 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (grifos nossos)*

26. Não há, pois, inconstitucionalidade na expressão “*Depois que a Assembleia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros*” contida na primeira parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo, pelo que, **nessa parte, julgo improcedente o pedido.**

27. Pelo exposto, voto no sentido de **julgar parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do inc. XXI do art. 56** (“*processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles*”); e **da segunda parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo** (“*ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade*”).

#### VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Presidenta, eu, em primeiro lugar, cumprimento o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tanto o Doutor Ophir Cavalcante Júnior, quem propôs a ação, quanto o Doutor Marcus Vinicius Furtado Coelho, que assina o memorial, que recebi e li com prazer e proveito. E cumprimento também o Doutor Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior pela empenhada sustentação da tese e pela oportunidade de trazer esta matéria a debate.

Devo dizer, Presidenta, que eu vivi alguns momentos de angústia existencial em relação a esta matéria. Eu acho que a submissão da instauração de ação penal contra o Governador do Estado, por crime a um juízo político da Assembleia Legislativa, é uma providência de péssimo alvitre. Não tenho nenhuma dúvida que considero inconveniente, porque é uma blindagem política do Governador em caso de cometimento de crime. Portanto, eu tenho um juízo político severo e negativo em relação a esta decisão e às Constituições Estaduais que preveem tal providência.

A verdade, porém, é que o juízo de inconveniência política que eu possa ter – e até de inconveniência moral – não se confunde, como Vossa Excelência bem sabe, sendo professora do assunto, com um juízo de inconstitucionalidade. Portanto, eu acho que é uma norma ruim, politicamente criticável; acho que ela contraria os anseios da sociedade brasileira, mas não sou convencido de que ela seja incompatível com a Constituição; ou seja, que esta seja uma deliberação política interdita pela Constituição.

Observo, Presidenta – meus comentários serão muito breves –, que regra análoga vigorava em relação à instauração de ação penal contra parlamentares federais, que produzia mais ou menos a mesma consequência: ou a deliberação era negativa ou mais comumente a deliberação nunca sobrevinha, o que causava um desgaste efetivo ao Poder Legislativo.

E me lembro – Ministro Celso, Vossa Excelência também lembrará, já estava no Tribunal – de que houve uma grande mobilização da sociedade pela modificação desse dispositivo da Constituição. Eu mesmo era membro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, onde aportavam muitas dessas denúncias contra parlamentares, às vezes por crimes graves, e que não tramitavam no Congresso Nacional. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana se juntou a essa empreitada. Lembro-me de que, na ocasião, ter feito um trabalho em conjunto com a professora Flávia Piovesan, no sentido da emenda constitucional, até que veio a ser aprovada a Emenda Constitucional nº 35, na época em que era presidente da Câmara dos Deputados o hoje Senador Aécio Neves, que conduziu essa agenda na Câmara dos Deputados.

Portanto, Presidenta, naquela ocasião, diante da constatação da inconveniência política dessa exigência, fez-se uma emenda à Constituição motivada por mobilização da sociedade, em alguma medida, por mobilização popular. E acho que também aqui é assim que deveria ser. Portanto, que não deveria o Supremo Tribunal Federal se arrogar no papel de sensor das decisões políticas tomadas pelo Poder Constituinte derivado estadual.

De modo que, assentada a minha crítica política severa a essa previsão das Constituições Estaduais aqui referidas e de outras Constituições Estaduais, todavia, não entendo que o fato de considerar que é uma inconveniência política legítima que eu formule um juízo de inconstitucionalidade.

De modo que, por essa razão, estou acompanhando o denso e bem-lançado voto do ministro Teori Zavascki e o não menos denso e não menos bem-lançado voto de Vossa Excelência, inclusive, na parte em que parcialmente acolhem o pedido.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhora Presidente, da mesma forma, cumprimento Vossa Excelência e o eminente Ministro Teori pelos votos proferidos. Também saúdo a iniciativa do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil de questionar mais uma vez matéria.

Apesar de não ter, assim como o Ministro Luís Roberto, simpatia pessoal com relação ao tema de fundo, naquilo em que Vossa Excelência e o Ministro Teori afastam a inconstitucionalidade, não vejo como, à luz da Carta política e, na esteira da jurisprudência desta Casa, tão firme, tão sólida – como bem restou evidenciado –, recusar validade constitucional aos preceitos das Constituições Estaduais naquilo em que condicionam o próprio processamento e julgamentos dos governadores à aprovação de 2/3 dos integrantes daquelas Casas legislativas.

Por isso, acompanho, na íntegra, o voto do Ministro Teori e o voto de Vossa Excelência.

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados, representante da Ordem dos Advogados, também parabeno pela sua sustentação.

Ideologicamente, Senhora Presidente, gostaria de ratificar a posição do Ministro Roberto Barroso, porque a experiência prática denota que essa blindagem, efetivamente, ela ocorre e é existente. E tudo quanto está em desconformidade com a Lei nº 1.079 é inconstitucional, porque realmente regula o processo penal, que é da competência exclusiva da União.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tratou de não gerar uma *capitis diminutio* para o Judiciário, na medida em que, ante a negativa de autorização para o processamento, fica interrompida a prescrição. De sorte que ela é suspensa. Então, evidentemente que o próprio governante vai querer manter essa espada de Dâmocles na sua cabeça por muito tempo.

E, por outro lado, eu me recordei agora que, no Superior Tribunal de Justiça, nós julgamos o caso de um governador em que entendemos que essa licença deveria prevalecer, mas que não se estendia àqueles atos necessários à instrução criminal, que eram os atos referentes à apuração de provas, prisão preventiva, que acabou sendo cancelada, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal.

A única dúvida que me veio à mente, é porque eu fiz uma anotação de que, quanto ao inciso II do §1º do art. 67, eu entendi que estava em desconformidade com o art. 77 da Lei nº 1.079, porque ela determinou o afastamento do governador após o juízo político de admissibilidade da acusação pela Assembleia, e não após a instauração do processo para apuração do crime de responsabilidade, se não me engano, como prevê a Constituição do Estado de Rondônia – é o que tem essa anotação. Vossa Excelência julgou ...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA)** – Parcialmente procedente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Que Estado?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA)** – Rondônia.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Rondônia.

E Vossa Excelência, com relação a esse dispositivo, quer dizer, num sentido genérico, o voto de Vossa Excelência diz: tudo aquilo que está em contrariedade com a Lei nº 1.079 ...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA)** – Sim, é a mesma redação; rigorosamente, a mesma redação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – E, aí, fica claro que também o afastamento não se dá na forma da Constituição, mas na forma da Lei nº 1.079.

Por isso, acompanho integralmente o voto de ambos os Relatores.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, o resultado prático – já que, não verificada a licença, tendo-se como consequência, pelo menos razoável, para não dizer lógica, a suspensão do processo e a suspensão da prescrição – é a impunidade.

Questiono-me, Presidente: a Carta da República alberga a impunidade? A resposta é desenganadamente negativa. A Carta da República cobra, sim, a responsabilidade daqueles que tenham claudicado, especialmente no âmbito da Coisa Pública, no grande âmbito da Coisa Pública.

Divido, Presidente, a controvérsia em três temas. O primeiro, e vou abordá-lo, diz respeito aos crimes de responsabilidade. Decorre da Constituição Federal que os governadores não são julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, considerados os crimes de responsabilidade.

Indago: posso simplesmente afirmar que sobrevive, e sobrevive contrariando o inciso XXXVI do artigo 5º, a Lei nº 1.079, de 1950, no que cogita, para esses crimes, de um tribunal especial? Esse tribunal não será um tribunal de exceção? Para mim, será um tribunal de exceção, criado, eventualmente, para julgamento do Governador em crime de responsabilidade.

Por isso, entendo – e não vejo vício formal na disciplina da matéria pela Carta estadual – que o julgamento cabe – havendo sintonia com a Carta da República – à Assembleia Legislativa.

Nessa parte, julgo improcedentes os pedidos formulados nas três ações diretas de inconstitucionalidade, que versam ataque a Constituições dos diversos Estados, não estando envolvido o de Minas Gerais. Não é por Vossa Excelência estar na Presidência, mas por um equívoco de digitação verificado na autuação ou ao menos no espelho distribuído no qual lançado MG.

Presidente, o segundo tema: crime comum. O julgamento ocorre, considerado o Superior Tribunal de Justiça. Pergunta-se – e não imagino ressuscitar-se um poder divino, ligado às monarquias absolutas, quanto aos Governadores de Estado –: é possível submeter-se, contrariando-se o primado do Judiciário e fora das situações excepcionalmente previstas na Carta da República, quanto ao Presidente da República, a persecução criminal, a autorização da Assembleia, a um ato político? Não, Presidente. Não é possível essa submissão, sob pena de o Judiciário despedir-se de um dever, para com a sociedade, de tornar prevalecente a lei das leis, que é a Constituição Federal. Dir-se-á: os artigos 51, I, e 86 do Diploma Maior preveem a suspensão ou a licença. Mas o fazem de forma excepcionalíssima, pelo menos sob a minha óptica, quanto ao Presidente da República, e não interpreto de forma extensiva preceito que revele exceção. Não transporto, para o campo das governanças, das entidades da Federação, o que se contém nesses dois dispositivos. Chega! Basta que se cogite da licença quanto



ao dirigente maior do País. O Texto é expresso e não permite tergiversação. É o que se contém nos artigos 51, I, e 86 da Constituição, que se diz cidadã, que é a Constituição de 1988. Está no artigo 51, I, que:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; – sem especificar-se a matéria de fundo desse processo.

Já no artigo 86, limitado – repito – à chefia do Executivo Federal, não cabendo extensão aos Governadores, muito menos aos Prefeitos, está revelado que:

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços...” – não se leia aqui Governador do Estado – “... da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Presidente, recuso-me a dizer que só pode haver persecução criminal por crime comum praticado por Governador caso não tenha bancada na Casa Legislativa. E, geralmente, tem; geralmente, tem o apoio da Casa Parlamentar, da Casa Legislativa.

Não há como se estender – a menos que tenha que reestudar a Constituição – o que previsto quanto ao Presidente da República, em norma que para mim encerra exceção, resultante do Poder Constituinte originário, a outros governantes, aos Governadores de Estado.

Presidente, no que previu o artigo 105 da Constituição Federal a competência do Superior Tribunal de Justiça para julgar os Governadores de Estado, a tramitação do processo-crime não ficou condicionada a qualquer licença.

Digo mais, a reforma da Carta Federal, em 2001, mediante, se não me falha memória, a Emenda Constitucional nº 35, afastando do cenário jurídico a licença para o processo-crime contra os Parlamentares, reforça essa óptica, segundo a qual a licença é exceção e preceito que a verse, somente pode ser interpretado – não de forma restritiva, porque o intérprete não restringe a norma – de forma estrita: é o que nele se contém e nada mais.

Presidente, vou pedir vênua aos Relatores e aos Colegas que os acompanharam para julgar improcedentes os pedidos formulados nas três ADIs quanto à disciplina referente ao crime de responsabilidade.

Entendo que Carta estadual pode reger a matéria e pode prever, em sintonia com o que está na Carta Federal, quanto ao Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, o julgamento do governador pela Assembleia Legislativa, criando-se, até mesmo, dois momentos, não importa, porque o Colegiado será o único a deliberar no tocante à admissibilidade do processo e, admitido, o julgamento. Não há, no caso, vício formal. Afasto a possibilidade de cogitar de Tribunal Especial – que, para mim, será de Exceção, porque não criado em norma jurídica anterior ao crime. Afasto a possibilidade de entender que esse Tribunal Especial convive, como disse, com o inciso XXXVI do artigo 5º da Carta da República, no que veda Juízo ou Tribunal de Exceção.

Quanto ao crime comum, julgo procedente o pedido formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em ótima oportunidade, de forma muito conscientizada. Não ficando apenas na crítica sob o ângulo moral, julgo-o procedente para apontar que, mantida a necessidade de licença pela Assembleia, ter-se-á transgressão ao Diploma Maior, ter-se-á a colocação, em segundo plano, do primado do Judiciário.

É como voto na espécie.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA)** – Então, Vossa Excelência julga parcialmente procedente, porém no sentido inverso, quanto aos dispositivos relativos ao processamento, Vossa Excelência julga improcedente, e, quanto à autorização, procedente.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Quanto à regência relativa ao crime de responsabilidade, improcedente, e, ao crime comum, procedente, para afastar o que, para mim, é discrepante da ordem jurídica constitucional: a necessidade de licença, a necessidade de ato político para ter-se a persecução criminal contra Governador.

#### ADITAMENTO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Senhora Presidente, só para coparticipar desse sentimento de indignação do Ministro Marco Aurélio, mas, ao mesmo tempo, manter a higidez aqui do que está previsto na Constituição. O que, no meu modo de ver, informa essa – digamos assim – questão heterodoxa é o fato de que a ausência do Presidente da República para o País representa a mesma repercussão da ausência de um governador para o Estado.

Então, por isso, no meu modo de ver, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem chancelado isso.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Ministro, veja: até mesmo atento aos ares constitucionais vivenciados, houve evolução do Congresso no que aprovou, em 2001, projeto de emenda constitucional, afastando a necessidade de licença quanto a deputado e a senador.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Vossa Excelência entende que não houve em relação ao Governador, porque não havia mesmo?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Jamais se cogitou de licença quanto a Governador. O que não posso é estender, para o campo da governança em Estado, o trato excepcionalíssimo, para mim, existente no tocante ao Presidente da República. Não coloco o Presidente da República e os Governadores no mesmo patamar, sob o ângulo do tratamento, relativamente à persecução criminal.

Por isso, concluí que não se coaduna com a Constituição a previsão, em Carta estadual, da necessidade de licença para um órgão federal, como é o Superior Tribunal de Justiça, atuar, acionado, evidentemente, pelo titular da ação penal, que é o Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Senhora Presidente, eu vou, hoje, me curvar a essa jurisprudência que está aqui citada e sedimentada com relação a esse aspecto, comprometendo-me a rever a minha posição diante dessa manifestação do Ministro Marco Aurélio.

#### ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Senhora Presidente, também gostaria de consignar que eu votei na linha que votei – tenho dúvida, pois acho que estamos na fronteira entre a inconveniência política e a inconstitucionalidade – e, portanto, estou me alinhando à jurisprudência. Mas me impressiono com as razões do Ministro Marco Aurélio e me reservo para, numa futura oportunidade, repensar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Num encontro marcado que teremos, com certeza, de novo, com esse...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Em algum lugar do futuro, voltaremos a essa questão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como tenho domicílio e residência no Brasil central, no Planalto, não me sinto em situação fronteiriça.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O Supremo Tribunal Federal firmou orientação jurisprudencial, **hoje consolidada em enunciado sumular (Súmula 722)**, no sentido de que compete, *unicamente*, à União Federal **tipificar, de um lado**, os denominados *crimes de responsabilidade* e **definir, de outro, a ordem ritual** do respectivo processo e julgamento.

Não desconheço, Senhora Presidente, que se registra, *na matéria ora em exame*, **amplo dissídio doutrinário** em torno da **qualificação jurídica** do “*crime de responsabilidade*” e do processo a que dá origem, pois, **para uns**, o “*impeachment*” constitui processo eminentemente político, **enquanto** que, **para outros**, ele representa processo de índole criminal (**como sucedeu sob a legislação imperial**

*brasileira*, Lei de 15/10/1827), havendo, *ainda*, os que nele **identificam** a existência de um processo de natureza mista, consoante revela o magistério **de eminentes autores** (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O Impeachment”, p. 75/87, 2ª ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 3/596-600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 2/168-172, 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 518/520, 10ª ed., 1995, Malheiros; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *Comentários à Constituição de 1988*, vol. V/2931-2945, 1991, Forense Universitária; PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, tomo III/351-361, 3ª ed., 1987, RT; MICHEL TEMER, *Elementos de Direito Constitucional*, p. 165/170, 7ª ed., 1990, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Elementos de Direito Processual Penal*, vol. 3/375, Forense; JOÃO BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira – Comentários*, p. 133, 2ª ed., 1924; CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. II/105-106, item nº 332, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos; AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Primeira Parte, p. 480, 1925).

Por entender, Senhora Presidente, que a natureza jurídica do “crime de responsabilidade” permite situá-lo no plano **estritamente** político constitucional, revestido de caráter evidentemente extrapenal, atribuo *a essa figura a qualificação de ilícito político-administrativo*, desvestido, *em consequência*, **de conotação criminal**, o que me autoriza concluir – embora diversamente da orientação jurisprudencial **prevalecente** nesta Suprema Corte (RTJ 166/147 – RTJ 168/729 – RTJ 176/199, v.g.) – **que o impropriamente** denominado “crime de responsabilidade” não traduz instituto de direito penal.

Essa percepção do tema tem o beneplácito de **autorizadíssimo** magistério doutrinário (PAULO BROSSARD, *O Impeachment*, p. 82, item nº 56, 2ª ed., 1992, Saraiva; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *A Constituição Federal Comentada*, vol. II/274-275, 1948, Konfino; CASTRO NUNES, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, vol. 1/40-41, item nº 2, 1943, Forense; ALEXANDRE DE MORAES, *Constituição do Brasil Interpretada*, p. 1.239, 2002, Atlas; LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, *Curso de Direito Constitucional*, p. 268/269, itens nºs 1 e 3, 6ª ed., 2002, Saraiva), cujas lições propiciam o substrato teórico **legitimador** do que venho de expor.

**Embora perfilhe, eu próprio**, essa orientação, atribuindo ao “crime de responsabilidade” **a natureza jurídica de infração político-administrativa (o que implicaria reconhecer a legitimidade da competência do Estado-membro para dispor sobre a matéria em referência)**, **não posso deixar** de observar, contudo, *nesse específico tema*, **em respeito e em obséquio ao princípio da colegialidade**, **a diretriz jurisprudencial hoje consubstanciada na Súmula 722/STF, cujo teor confere à União Federal competência legislativa para definir, em caráter privativo, os denominados “crimes de responsabilidade”**, bem assim para estabelecer *a respectiva disciplina ritual*.

*Por tal razão*, Senhora Presidente, acompanho, **no ponto**, o voto do eminente Relator.

A outra controvérsia jurídica **suscitada** na presente causa **envolve** questão **pertinente à indispensabilidade, ou não, de prévia licença** da Assembleia Legislativa estadual **para autorizar** a instauração, **perante** o Superior Tribunal de Justiça, de *persecutio criminis* **contra** Governador de Estado.

Entendo, na linha da jurisprudência **firmada** pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 978/PB, ADI 1.019/RR, ADI 1.020/DF, ADI 1.021/SP, ADI 1.027/RS, *v.g.*, **das quais me tornei Red. p/ o acórdão**), que essa prévia licença traduz medida imprescindível **à válida** instauração, **perante** o Superior Tribunal de Justiça, *de procedimento estatal* **contra** o Chefe do Poder Executivo **do Estado-membro nas infrações penais comuns**.

O exame dessa questão, *contudo*, impõe *algumas reflexões prévias*, **que se revelam necessárias, a meu juízo, à resolução** da controvérsia ora suscitada nesta sede processual.

Todos sabemos que a responsabilidade dos governantes, em um sistema constitucional de poderes limitados, tipifica-se como uma das cláusulas essenciais à configuração mesma **do primado da ideia republicana**, que se opõe – em função de seu próprio conteúdo – às formulações teóricas ou jurídico-positivas que proclamam, **nos regimes monárquicos**, a absoluta irresponsabilidade pessoal do Rei **ou** do Imperador, tal como sucedia sob a Carta Política do Império do Brasil (art. 99) e que mereceu precisa análise **por** parte de JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO, *o Marquês de São Vicente (Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, p. 203, item nº 267, 1958, Ministério da Justiça – DIN).

Embora irrecusável *a posição de grande eminência dos Governadores* de Estado e do Distrito Federal **no contexto** político-institucional emergente de nossa Carta Política, impõe-se reconhecer, até mesmo como decorrência necessária do princípio republicano, **a possibilidade** de responsabilizá-los, **penalmente**, pelos atos ilícitos que *eventualmente* venham a praticar no desempenho de suas funções.

Mesmo naqueles Países cujo ordenamento político revela *uma primazia* do Poder Executivo **derivada** do crescimento das atividades do Estado, ainda assim – *tal como salienta* JOSAPHAT MARINHO (RDA 156/11) – **essa posição hegemônica**, no plano jurídico-institucional, **“não equivale a domínio ilimitado e absorvente”**, basicamente porque a expansão do arbítrio deve ser contida por um sistema que permita a aferição do grau de responsabilidade daqueles que exercem o poder.

A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo configura *“uma conquista fundamental da democracia e, como tal, é elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou...”* (PAULO DE LACERDA, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I/459, item nº 621).

A sujeição **dos Governadores de Estado e do Distrito Federal** às consequências jurídicas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial, *desse modo*, **ao regime republicano**, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.

**Não obstante** a posição hegemônica **que detém** na estrutura político-institucional do Poder Executivo local, o Governador – que também é súdito das leis, como **qualquer** outro cidadão deste País – não se exonera da responsabilidade penal emergente dos atos que tenha praticado.

**A forma republicana** de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, **faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade** a que se deve submeter, **de modo pleno**, entre outras autoridades estatais, **o Chefe do Poder Executivo** dos Estados-membros e do Distrito Federal (RTJ 162/462-464, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO).

O princípio republicano, que outrora constituiu um dos núcleos imutáveis das Cartas Políticas promulgadas a partir de 1891, não obstante *suapleurissignificação conceitual*, consagra, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que **todos os agentes públicos** – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, *em particular* – são responsáveis perante a lei (WILSON ACCIOLI, *Instituições de Direito Constitucional*, p. 408/428, itens nºs 166/170, 2ª ed., 1981, Forense; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 518/519, 10ª ed., 1995, Malheiros; MARCELO CAETANO, *Direito Constitucional*, vol. II/239, item nº 90, 1978, Forense, v.g.).

Cumprir destacar, *nesse contexto*, **o irrepreensível magistério** do saudoso GERALDO ATALIBA (*República e Constituição*, p. 38, item nº 9, 1985, RT – grifei), para quem *a noção de responsabilidade* traduz um consectário natural do dogma republicano:

*A simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Entre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial”*

(grifei)

Foi por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, atento às implicações jurídicas e políticas que resultam do princípio republicano, pronunciou-se sobre o tema concernente à **responsabilidade penal** do Chefe do Poder Executivo dos Estados-membros, proferindo decisão consubstanciada **em acórdão assim ementado**:

PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES.

– *A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do*

*Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal.*

*O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o **dogma de que todos os agentes públicos** – os **Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular** – **são igualmente responsáveis perante a lei.***

RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO ESTADO.

*– Os Governadores de Estado – que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris*, perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, 'a') – estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembleia Legislativa (RE 153.968-BA, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, **ainda** que as infrações penais a eles imputadas sejam **estranhas** ao exercício das funções governamentais.*

(RTJ 170/40-41, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO)

*Desse modo, se é certo que os Governadores de Estado são **plenamente responsáveis por atos delituosos** que eventualmente pratiquem no exercício de seu mandato, não é menos exato que a organização federativa do Estado brasileiro e a autonomia institucional dos Estados-membros desempenham um papel relevante na definição **dos requisitos condicionadores** da persecução penal **que venha a ser instaurada** contra os Chefes do Poder Executivo local.*

Nesse contexto, torna-se de essencial importância a questão pertinente à prévia autorização legislativa – *a ser dada pelo Poder Legislativo do Estado-membro* – que constitui pressuposto viabilizador da instauração da *persecutio criminis* contra o Chefe do Poder Executivo estadual.

A jurisprudência constitucional desta Suprema Corte, *bem por isso*, atenta ao princípio da Federação, qualificou a necessidade de prévio consentimento da Assembleia Legislativa local como requisito de procedibilidade para a válida instauração da *persecutio criminis* contra Governador de Estado.

Sob tal perspectiva institucional, o **Supremo Tribunal Federal** teve presente, *para o efeito referido*, um **postulado essencial** à configuração mesma da **organização federativa**, tal como esta se acha delineada no sistema constitucional vigente em nosso País.

A ideia fundamental *que motivou essa orientação jurisprudencial* firmada pelo Supremo Tribunal Federal traduz, *na realidade*, a consagração de um valor constitucional básico que informa e dá consistência à própria teoria da Federação: a autonomia institucional dos Estados-membros.

A importância político-jurídica dessa **insuprimível** prerrogativa institucional dos Estados-membros é tão intensa que, sem ela, **descaracterizar-se-ia, por completo, a própria noção** de Estado Federal, pois – *não custa enfatizar* – a autonomia das unidades federadas qualifica-se como valor essencial e conatural à compreensão do sistema federativo.

*Mais do que isso, a ideia de Federação* – que tem, **na autonomia dos Estados-membros**, um de seus *cornerstones* – revela-se elemento **cujo sentido de fundamentalidade** torna-a imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, *até mesmo*, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I).

Por tal razão, *tendo-se presente a natureza eminentemente constitucional da autonomia* inerente aos Estados-membros, torna-se essencial – notadamente quando se tratar de persecução penal *in judicio*, **promovida** contra os Governadores dessas unidades federadas, **de cuja instauração poderá resultar** o seu afastamento provisório do exercício do mandato – **que o postulado da Federação** seja considerado como dado juridicamente relevante na **definição** dos requisitos **que devem condicionar** o processamento de **qualquer** acusação criminal, **perante** o Superior Tribunal de Justiça, contra o Chefe do Poder Executivo **estadual**.

Esse entendimento – que submete *à Assembleia Legislativa local a avaliação política* sobre a **conveniência** de **autorizar-se, ou não**, o processamento de *acusação penal* contra o Governador do Estado – funda-se na circunstância de que, recebida a denúncia ou a queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça, dar-se-á a suspensão funcional **do Chefe do Poder Executivo estadual**, que ficará **afastado, temporariamente**, do exercício do mandato que lhe foi conferido por voto popular, daí resultando verdadeira **“destituição indireta de suas funções”**, com **grave** comprometimento **da própria** autonomia político-institucional da unidade federada que dirige.

Na realidade, a diretriz jurisprudencial que tem prevalecido no Supremo Tribunal Federal (RTJ 151/978-979, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RTJ 158/280, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) nada mais reflete senão a observância de **paradigma** revestido de inquestionável coeficiente de federalidade **e que, fundado** na Carta Política (art. 86, § 1º, I), **impõe-se, enquanto padrão referencial inderrogável, ao respeito** dos Estados-membros e dos Tribunais da República.

Em suma: a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal impõe que a instauração de persecução penal, em juízo, contra Governador de Estado, por **supostas** práticas delituosas perseguíveis mediante ação penal *de iniciativa pública ou de iniciativa privada*, seja necessariamente precedida de autorização legislativa dada pelo Poder Legislativo local, **a quem incumbe, com fundamento em juízo de caráter eminentemente discricionário, exercer verdadeiro controle político prévio** de **qualquer** acusação penal deduzida contra o Chefe do Poder Executivo do Estado-membro, compreendidas, na locução constitucional “crimes comuns”, todas as infrações penais (RTJ 33/590 – RTJ 166/785-786), **inclusive as de caráter**



*eleitoral* (RTJ 63/1 – RTJ 148/689 – RTJ 150/688 689) **ou as de natureza meramente contravencional** (RTJ 91/423).

A *ratio* subjacente a essa orientação jurisprudencial, que prestigia o *princípio da Federação* e que busca preservar a *intangibilidade da autonomia estadual* – impedindo que ocorra a **suspensão provisória** do exercício do mandato pelo Governador do Estado, motivada pelo recebimento judicial da denúncia ou da queixa-crime, exceto se houver consentimento prévio emanado da Assembleia Legislativa local –, reflete-se *no próprio magistério da doutrina* (ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, p. 429/430, 7ª ed., 2000, Atlas; JULIO FABBRINI MIRABETE, *Código de Processo Penal Interpretado*, p. 296, item nº 84.8, 7ª ed., 2000, Atlas; DAMÁSIO E. DE JESUS, *Código de Processo Penal Anotado*, p. 99, 17ª ed., 2000, Saraiva, v.g.), cuja percepção do tema em exame **põe em destaque** a imprescindibilidade dessa autorização legislativa, qualificada, *sob tal aspecto*, como requisito de procedibilidade *que condiciona a instauração, em juízo, de persecução penal contra* o Chefe do Poder Executivo estadual, a quem se tem reconhecido, enquanto *in officio*, relativa imunidade formal em face dos processos penais condenatórios.

Mostra-se lapidar, *sob todos os aspectos*, a autorizada lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA (*“Comentário Contextual à Constituição”*, p. 581, item nº 4, 9ª ed., 2014, Malheiros), que, *a propósito da questão ora em análise*, expende as seguintes considerações:

*Seja como for, os crimes comuns dos governadores devem ser processados e julgados pelo STJ, mas a admissibilidade do processo depende de autorização da Assembleia Legislativa do Estado. É que o juízo prévio de admissibilidade da acusação, que requer o voto de dois terços da representação popular, é um prejulgamento que embasa a suspensão do acusado de suas altas funções, com aquela mesma ideia dos sistemas argentino e norte-americano de que uma alta autoridade governamental não pode ser submetida a um processo político ou criminal, enquanto estiver no exercício de sua magistratura. O Brasil encontrou um sistema adequado, submetendo o processo de imposição de sanção política ou criminal a uma condição prévia de oportunidade política, a ser decidida pela representação popular, o que corresponde a uma exigência democrática de que o governador, como o Presidente da República, só deva ser submetido a um processo que o afaste do cargo, para o qual foi eleito pelo povo, com o consentimento ponderado pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia representante desse mesmo povo. (grifei)*

Concluo o meu voto, Senhora Presidente. E, *ao fazê-lo*, peço vênica para acompanhar o voto do eminente Ministro Relator, **cujos fundamentos reconhecem**, corretamente, *no ponto ora em exame*, na linha da jurisprudência desta Suprema Corte (ADI 1.017/AC, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.018/MG, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.022/RJ, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO – HC 80.511/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 86.015/PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RE 159.230/PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*), a indispensabilidade *da prévia licença da Assembleia Legislativa como condição de procedibilidade para a válida instauração*, perante o Superior Tribunal de Justiça, de perseguição estatal, por infrações penais comuns, **contra** Governador de Estado.

**É o meu voto.**

#### EXTRATO DE ATA

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.792**

**PROCED.:** ESPÍRITO SANTO

**RELATORA:** MIN. CÁRMEN LÚCIA

**REQTE.(S):** CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

**ADV.(A/S):** OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR

**INTDO.(A/S):** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, julgou parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 56 (*“processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”*), e da segunda parte do art. 93 (*“ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade”*), ambos os artigos da Constituição do Estado do Espírito Santo, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação em relação à atribuição da Assembleia quanto aos crimes de responsabilidade, e procedente para afastar a necessidade de licença para ter-se a persecução criminal contra Governador nos crimes comuns. Ausentes o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem oficial a Roma, na Itália, para participar do “8º Congresso Internacional da Anamatra” e de audiências com diversas autoridades daquele país, e, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, OAB/DF 16.275, e, pelo Ministério Público Federal, a Dra. Ela Wiecko Volckmer de Castilho, Vice-Procuradora-Geral da República. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 12.02.2015.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.  
p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte – Assessora-Chefe do Plenário