

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 185 PARAÍBA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : ROMERO ABDON QUEIROZ DA NÓBREGA
ADV.(A/S) : JULIANA BRASIL PONTE GUIMARÃES COURY
ADV.(A/S) : HARRISON A. TARGINO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA
PARAÍBA
ADV.(A/S) : ABELARDO JUREMA NETO E OUTRO(A/S)

DECISÃO

Os autos trazem ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Procurador-Geral da República para objetar a validade constitucional dos seguintes preceitos da Constituição do Estado da Paraíba: os artigos 88, *caput* ; 89, § 2º; e 147, §§ 1º e 2º, estes do texto permanente; e os artigos 54 e parágrafo único; 55, I a LXVI; 56, I a IV; 57, § 1º, I a III, e § 2º; 58, § 1º, I a III, e § 2º; e 59, I a IV e parágrafo único, estes contidos no ato das disposições transitórias.

O requerente sustenta, de modo geral, que o Poder Constituinte local teria deixado de observar princípios impositivos da Constituição Federal, em especial os da separação e da independência entre os poderes, tendo positivado, em diversos pontos, um regime inconstitucional de superioridade política em favor da Assembleia Legislativa Estadual.

É o que teria ocorrido, a seu ver, nos artigos 89, §§ 1º e 2º, e 88 da Constituição Estadual. O primeiro desses dispositivos atribuiu à Assembleia Legislativa o poder de deliberar pela exoneração dos Secretários de Estado pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Essa autorização representaria, nos dizeres da inicial, um franco atentado contra a ideia de presidencialismo, que não admite a infiltração parlamentar na relação de confiança do chefe do Executivo com seus auxiliares diretos. Semelhante intrusão, segundo supõe, seria vedada até mesmo no regime parlamentarista, no qual a prevalência de voto de desconfiança teria o condão de provocar a queda coletiva dos gabinetes e

ADI 185 / PB

a convocação de novas eleições, mas nunca a exoneração individual deste ou daquele mandatário. Acrescenta, ainda, que as normas do art. 89 e §§ viabilizariam o afastamento desmotivado de Secretários de Estado, o que seria devastador para a independência do Poder Executivo.

O art. 88, *caput*, da Constituição Estadual, por sua vez, submeteu a instauração de acusação nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade contra o Governador do Estado ao crivo da maioria absoluta do Parlamento local.

O requerente entende que essa previsão seria inconstitucional por duas razões. A uma, porque, como a competência para julgamento dos Governadores não seria mais dos Tribunais de Justiça, mas sim do Superior Tribunal de Justiça, não seria possível definir em Constituição Estadual um requisito de admissibilidade da instauração do processo penal. E, a duas, porque o quórum estabelecido na Constituição da Paraíba para a abertura do processo por crime de responsabilidade, de maioria absoluta, seria incompatível com a norma do art. 86 do texto federal, que exige manifestação de dois terços da Câmara dos Deputados para o mesmo efeito. Essa discrepância seria inaceitável, pois a regra de quórum funcionaria como verdadeira garantia de independência do Executivo, tanto no plano federal, como no estadual.

Quanto ao art. 147, e §§ 1º e 2º, que instituem o Conselho Estadual de Justiça como *“órgão de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Geral do Estado e da Defensoria Pública”*, a crítica que a inicial proclama é no sentido de que essa previsão representaria uma constrição ilegítima à independência funcional do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Para além do descrédito com a autonomia política dos diferentes Poderes, a Constituição do Estado também teria menosprezado a autonomia dos Municípios situados em seu território, porque determinou, por meio de regras do Ato das Disposições Transitórias, a fusão, incorporação ou desmembramento de nada menos do que 71 novos Municípios (arts. 54 a 59 do ADCT). Ao assim proceder

ADI 185 / PB

independentemente da consulta às populações afetadas, como exige o art. 18, § 4º, da Constituição Federal, ou do respeito à legislação local então vigente sobre o tema, a Lei Complementar Estadual 26/1981 (Lei Orgânica dos Municípios), o Constituinte teria incorrido em contravenção com a autodeterminação dos interesses locais.

Requisitadas as informações, foram elas trazidas pela respectiva Assembleia Legislativa, que defendeu a legitimidade de todas as normas impugnadas. Particularmente quanto ao art. 88 da Constituição Estadual, a Assembleia Legislativa consignou que o quórum para admissão e procedência das acusações de crime de responsabilidade não constituiria princípio normativo de imitação obrigatória.

Pela manifestação de fls. 68/69, a própria Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba noticiou a revogação expressa dos artigos 54 a 59 do ADCT da Constituição da Paraíba por efeito da promulgação da Emenda Constitucional 1, de 24 de abril de 1991.

O Advogado-Geral da União (fls. 81-90) se valeu dos fundamentos expostos pela Assembleia Legislativa para referendar a constitucionalidade dos artigos da Constituição Estadual ainda vigentes.

O Procurador-Geral da República, em parecer de fls. 92-97, informou sobre a superveniência de prejuízo parcial da ação direta também na parte em que ela impugnava as normas do art. 147, §§ 1º e 2º, da Constituição paraibana, porque esses dispositivos teriam sido declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal na ADI 135 (Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Pleno, DJ de 15/8/1997).

Mais adiante, o Procurador-Geral da República ofertou uma nova manifestação, em que comunicou a revogação do § 2º do art. 89 da Constituição do Estado da Paraíba pelo art. 3º da Emenda Constitucional 25, de 6 de novembro de 2007.

No que respeita ao único dispositivo ainda vigente, o art. 88 da Constituição Estadual, o Procurador-Geral da República arguiu que a submissão da instauração de ação penal contra Governador de Estado seria simultaneamente ofensiva aos postulados da República, da separação dos poderes, da inafastabilidade da tutela jurisdicional e da

ADI 185 / PB

proporcionalidade. De acordo com o que sustentado no parecer, o princípio da simetria não autorizaria a reprodução da regra do art. 51, I, da Constituição Federal, no âmbito da Constituição dos Estados, pois tratar-se-ia de preceito excepcionalíssimo, tal qual aqueles do art. 86, §§ 3º e 4º, da CF, que consagram imunidades específicas do Presidente da República, não extensíveis aos Governadores.

Em 22/3/2017, foi operada a substituição da Relatoria, vindo os autos conclusos a mim.

É o relatório.

Conforme noticiado nos autos pela Assembleia Legislativa local e pelo Procurador-Geral da República, que é o requerente desta ação, somente um dos dispositivos da Constituição Estadual da Paraíba originalmente impugnados remanesce em vigor.

A norma do art. 89, § 2º, do texto permanente, e aquelas do ADCT local questionadas na inicial foram revogadas expressamente pelas Emendas Constitucionais 01/1991 e 25/2007, enquanto as normas dos §§ 1º e 2º do art. 147 foram invalidadas por julgamento de mérito proferido por este Supremo Tribunal Federal na ADI 135 (Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 15/8/1997, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: - Criação, pela Constituição do Estado da Paraíba (art. 147, e seus parágrafos), de Conselho Estadual de Justiça, composto por dois desembargadores, um representante da Assembléia Legislativa, o Procurador-Geral da Justiça, o Procurador- Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB, como órgão da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário. Inconstitucionalidade dos dispositivos, declarada perante o princípio da separação dos Poderes - art. 2º da Constituição Federal - de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99, e parágrafos e 168 da Carta da República). Ação direta julgada procedente.(ADI 135, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 21/11/1996, DJ de

ADI 185 / PB

15/08/1997)

A ab-rogação dos dispositivos questionados em momento posterior ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade induz ao prejuízo da respectiva demanda, por perda de objeto, ainda que as normas atacadas tenham produzido efeitos concretos residuais. Essa conclusão encontra respaldo em consistente orientação jurisprudencial, que tem sido abonada desde a ADI 709 (Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, DJ de 20/6/1994), e que se viu reproduzida, mais recentemente, nas ADIs 3.341 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/7/2014; 179 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 28/3/2014; e 3.885 (Rel. Min. GILMAR MENDES).

Considerada, portanto, a ocorrência dessa situação normativa, fica parcialmente prejudicada a presente ação direta quanto aos pedidos que postulavam a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 89, § 2º; e 147, §§ 1º e 2º, estes do texto permanente; e os artigos 54 e parágrafo único; 55, I a LXVI; 56, I a IV; 57, § 1º, I a III e § 2º; 58, § 1º, I a III e § 2º; e 59, I a IV e parágrafo único, estes contidos no Ato das Disposições Transitórias.

O art. 88 da Constituição do Estado da Paraíba, única norma atacada pela inicial que ainda conserva plena aptidão jurídica, é do seguinte teor:

“Art. 88 Admitida a acusação contra o Governador do Estado, por maioria absoluta da Assembleia Legislativa, ressalvada a competência do Superior Tribunal Militar, será ele submetido a julgamento:

a) nas infrações penais comuns, perante o Superior Tribunal de Justiça;

b) nos crimes de responsabilidade pela Assembleia Legislativa, que, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, decidirá por maioria de dois terços de seus membros.”

ADI 185 / PB

A norma concretiza a exigência de “licença-prévia”, espécie de autorização, a ser deferida por deliberação da maioria absoluta da Assembleia Legislativa estadual, que funciona como requisito indispensável para que sejam instauradas ações por crimes comuns (alínea “a”) e de responsabilidade (alínea “b”) eventualmente dirigidas contra o Governador do Estado da Paraíba.

O tema foi objeto de um julgamento conjunto realizado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal em 4/5/2017, a propósito das ADIs 4.798, 4.764 e 4.797, todas de Relatoria do Min. CELSO DE MELLO, com o acolhimento dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade. Na ocasião, o Tribunal reafirmou sua jurisprudência a respeito da ausência de competência dos Estados-Membros para edição de normas de processo por crime de responsabilidade, e, no tocante à apuração dos crimes comuns, o Plenário conferiu interpretação evolutiva à matéria, fixando a tese segundo a qual *“É vedado às unidades federativas federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o Governador, por crime comum, à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo”*. Na mesma assentada, o Plenário *“deliberou autorizar os Ministros a decidirem monocraticamente matéria em consonância com o entendimento firmado nesta ação direta de inconstitucionalidade”*.

Examinando a questão, fiz os seguintes apontamentos:

“A Constituição Federal de 1988 ampliou o rol de proteção ao Presidente da República, prevendo novos e importantes obstáculos à aplicação da lei penal e consequente responsabilização do Chefe de Estado.

O artigo 86 da CF/1988 repetiu a tradicional necessidade de prévia autorização da Câmara dos Deputados para o processo e julgamento do Presidente da República, tanto por crimes de responsabilidade, quanto por crimes comuns, que surgiu em nossa primeira Constituição republicana (art. 53, que, porém, não estabelecia *quórum* qualificado), não sendo editada

ADI 185 / PB

no texto constitucional de 1934. O modelo atual, com *quórum* qualificado de 2/3, foi editado na Constituição de 1937 (art. 86), sendo repetida a previsão no art. 88 da Constituição de 1946, porém com *quórum* de maioria absoluta; posteriormente, o artigo 85 da Constituição de 1967 retornou ao *quórum* de 2/3, que se repetiu no artigo 83 da EC 01/1969.

O § 3º do art. 86 estabeleceu, porém, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a impossibilidade de o Presidente da República estar sujeito à prisão enquanto não sobrevier sentença condenatória nas infrações comuns, e o § 4º do referido artigo trouxe de volta a previsão do artigo 87 da Constituição de 1937, que não permitia a responsabilização do Presidente da República, durante o exercício de suas funções, por atos estranhos às mesmas.

Dessa maneira, entre todas as Constituições brasileiras, a de 1988 foi a mais generosa na previsão de mecanismos, ainda que excepcionais e temporários, de afastamento do princípio republicano de responsabilidade penal do Presidente da República por crimes comuns.

Essa opção do legislador constituinte originário, concordemos ou não, reflete o processo dinâmico da História, em que o presidencialismo, inicialmente idealizado como um modelo fraco (*Rei sem Coroa*), que nunca chegou a existir ou ser aplicado na prática, logo se tornou, por um processo político e centralizador, um regime de governo, em torno da figura do presidente.

No presidencialismo, o zelo e o gerenciamento da coisa pública passam a ter como ator principal o Presidente da República, coadjuvado e fiscalizado pelo Poder Legislativo e controlado pelo Poder Judiciário, que deverá realizar a necessária adequação entre as receitas e despesas do Estado, a negociação da dívida pública, a efetivação de planos políticos para o estabelecimento de padrões de estabilidade monetária, administrativa e política, a partir dos quais se possa trabalhar, na gestão do Estado, com a tranquilidade necessária à implementação de programas, com nítida coloração pessoal do

exercente do cargo máximo do país, que, sobre uma base parlamentar, em geral estruturada com base em negociações políticas, possam ser implantados.

O Poder Executivo federal tem como função impulsionar e dirigir a ação administrativa. Para tanto, é necessária a plasticidade indispensável ao mecanismo governamental que acabou por gerar, em todas as organizações políticas modernas, regras que tornaram forte o Presidente da República, ao mesmo tempo em que se tentou prever controles que não o fizessem absorvente, mas uma força motriz do Estado que não degenerasse para uma verdadeira tirania, resguardando-se, dessa forma, o ideal democrático e a separação de poderes (ROBISON, Donald L. *To the best of my ability: the Presidency and the Constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 87 ss; FONSECA, Annibal Freire da. *Poder Executivo na República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. p. 15)

Como salientado por CLINTON ROSSITER, ao analisar o presidencialismo americano, “os fundadores da Constituição deram um passo muito importante quando eles fundiram a dignidade de um rei e o poder de um primeiro ministro em um oficial elegível”, concluindo que “o Chefe do Executivo reina, mas ele também manda; ele simboliza o povo, mas ele também administra o seu governo” (ROSSITER, Clinton. *American Presidency*. New York: New American Libr. 1940, p. 12).

O Presidente da República – enquanto força motriz detentora do comando político da Nação – nomeia ministros, magistrados, diplomatas, altos funcionários dos bancos públicos, é chefe das Forças Armadas, tem grande ingerência no processo legislativo; imprime sua personalidade nos programas de governo a serem implementados, pois, como afirmou HAMILTON, “a força do executivo é uma característica central na definição de um bom governo” (*The Federalist Papers*, LXI).

No presidencialismo, o Presidente não é somente uma pessoa, mas também uma verdadeira instituição; e, ao contrário das outras instituições, a Presidência é liderada por apenas uma pessoa eleita por um país inteiro para administrá-lo e

representá-lo no mundo, e para ser a voz de suas aspirações para todas as pessoas.

A caracterização e o desenvolvimento do presidencialismo têm como principal tópico a centralização e a personificação do Poder Executivo Central na figura do Presidente da República, que exerce a mais alta magistratura do país – no dizer de JAY, HAMILTON e MADISON, sendo a maior liderança política nacional, como destacado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (*Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 140), com poderes “considerados assoberbantes e esmagadores” e que “continuam em expansão nos distintos sistemas presidenciais”, como lembrado por PAULO BONAVIDES (*Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 298), sendo, no dizer de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, “figura central da atividade política externa e interna do país”, com “funções e poderes que o consagram como fundamental e proeminente na divisão institucional dos Poderes” (Organização do poder: a institucionalização do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, ano 23, n.90, abr./jun. 1986. Brasília: Senado Federal, p. 28), pois o Presidente da República é “Chefe do Estado, Chefe Executivo, Chefe Diplomático, Chefe Comandante e Chefe Legislador” (ROSSITER, Clinton. *American Presidency*. New York: New American Libr., 1940, p. 20), e seus poderes presidenciais continuam, conforme ressaltado por EUGENE ROSTOW, “latentes na circulação sangüínea do governo” (President, Prime Minister or Constitutional Monarch? *The American Journal of International Law*. Washington, Vol. 83, N. 4, out. 1989, p. 743).

Dessa forma, como salientado por COOLEY, todos os poderes presidenciais foram histórica, jurídica e politicamente fortificados, tendo obtido novas dimensões de autoridade, pois o Presidente da República passou a simbolizar a própria soberania, continuidade e grandeza do país (COOLEY, Thomas McIntyre. *A Treatise on the Constitutional Limitations which rest upon the Legislative Power of the States of the American Union*. 6.

ed. Boston: Little, Brown and Company, 1890. p. 747), justificando, em maior ou menor escala nos países presidencialistas, determinados tratamentos diferenciados em relação a todas as demais autoridades públicas.

Em face dessas características da Presidência, o legislador constituinte optou por estabelecer garantias excepcionais ao Presidente da República.

Imediatamente, porém, a ampla maioria das Constituições estaduais de 1989 replicaram todas as regras consagradas ao Chefe de Estado e de Governo do País para os Governadores estaduais e do Distrito Federal, também estabelecendo normas-obstáculos, que os excepcionaram temporariamente da aplicação integral do princípio republicano.

Resta saber se, no exercício do poder *Constituinte derivado decorrente*, consistente na possibilidade que os Estados-Membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, seria possível estender essas previsões excepcionalíssimas direcionadas somente ao exercente da “mais alta magistratura do país”, relembrando, novamente, os *Federalistas*.

Com o devido respeito às fundamentadas posições em contrário, entendo que todas as previsões excepcionais do legislador constituinte originário, que afastaram a aplicação imediata do princípio republicano ao Presidente da República, com a previsão de obstáculos à possibilidade de responsabilização penal integral, prisões processuais e início da persecução penal em juízo, são exclusivas da mais alta autoridade do País, por sua condição de Chefe de Estado e Chefe de Governo, e pelas peculiares funções exercidas, conforme anteriormente detalhado. Não se trata, portanto, de princípios constitucionais extensíveis, tampouco podendo ser estabelecidas pelos Estados-Membros com base na simetria, por afrontarem o princípio sensível da “forma republicana” (CF, art. 34, VII), conforme denominação de PONTES DE MIRANDA, que constitui a mais importante limitação à autonomia de auto-

organização dos Estados.

As previsões de normas definidoras de obstáculos à imediata aplicação da lei processual penal e penal devem sempre estar expressas na Constituição Federal, pois afastam a incidência imediata do princípio republicano de plena responsabilização dos agentes públicos e da igualdade de todos perante a lei, não sendo possível a aplicação por simetria aos Governadores de Estado ou Distrito Federal mediante previsão nas respectivas Cartas locais.

Assim atuou o legislador constituinte originário, ao estender, expressamente, aos deputados estaduais determinadas normas-obstáculos previstas para os deputados federais e senadores. Nesse sentido, são as hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do artigo 27 da Constituição Federal, que determinam a aplicação do denominado “estatuto dos congressistas” aos deputados estaduais, inclusive no tocante à inviolabilidade, imunidades e perda de mandato. Nesses casos, o poder constituinte derivado dos Estados-Membros e Distrito Federal, ao se auto-organizarem, deve fiel observância aos denominados *princípios constitucionais estabelecidos*, que, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-Membros em sua auto-organização, como salientou o grande constitucionalista mineiro RAUL MACHADO HORTA, apontando o artigo 27 da Constituição Federal como uma dessas normas de preordenação (*Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 392-393).

Não o fez em relação aos Poderes Executivos Estaduais, apesar da previsão do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, que, em seu artigo 93, estabeleceu uma norma de preordenação ao Poder Executivo (*Art. 93. Caberá à Constituição do Estado adotar, no que forem aplicáveis, as regras desta Constituição sobre a eleição, a investidura, a organização, a competência e o funcionamento do Poder Executivo Federal*), semelhante àquela que foi adotada pela CF/1988 para o Poder Legislativo (art. 27). Essa previsão da Comissão Afonso Arino, entretanto, não foi adotada, tendo sido

reduzida pelo legislador constituinte somente em relação às regras definidoras da eleição e investidura (CF, art. 28). E assim o fez a Constituição de 1988, para evitar a mesma divergência existente entre os Estados, com base no princípio da autonomia federativa, durante a vigência da Constituição de 1891, quando “os Estados resolveram diversificadamente o problema da substituição interina do chefe do Poder Executivo e da sucessão eventual, para o efeito de terminação de mandato”, como recorda OSWALDO TRIGUEIRO (*Direito Constitucional estadual*. Forense: Rio de Janeiro, 1980, p. 174-175).

Esta Corte, em inúmeros pronunciamentos, declarou a inconstitucionalidade de previsões estaduais que afastavam a possibilidade de prisão dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos, antes de decisão final, e repetiam a irresponsabilidade penal relativa por delitos estranhos à função governamental por atentarem contra o princípio republicano e, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO, redator dos diversos Acórdãos, “os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, par. 3. e 4., 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”: Acre (ADI 1.017), Amazonas (ADI 1.015), Bahia (ADI 1.014), Distrito Federal (ADI 1.020), Espírito Santo (ADI 1.013), Goiás (ADI 1.012), Maranhão (ADI 1.011), Minas Gerais (ADI 1.018), Paraíba (ADI 978), Piauí (ADI 1.008), Rio de Janeiro (ADI 1.022), Rio Grande do Sul (ADI 1.027), Rondônia (ADI 1.023), Roraima (ADI 1.019), Santa Catarina (ADI 1.024), São Paulo (ADI 1.021), Tocantins (ADI 1.025).

Por outro lado, porém, proclamou a constitucionalidade das normas estaduais que consagraram a prévia exigência de autorização por 2/3 do Poder Legislativo Estadual para a instauração de persecução penal em juízo contra Governador do Estado ou Distrito Federal, tendo afirmado o Ministro

CELSO DE MELLO que “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 à compreensão do sistema federativo” (ADI 4.798/PI).

Em que pese, conforme já exposto, não concordar com esse posicionamento, pedindo novamente vênias aos bem-lançados argumentos do Ministro CELSO DE MELLO, que foram adotados pela posição majoritária desta Corte, entendo necessário a Corte dialogar com seus precedentes, apontando as alterações fáticas ou jurídicas que permitam a alteração de interpretação conferida aos julgados anteriores.

A evolução da interpretação constitucional não deve desconhecer a real e efetiva aplicação da norma e seus reflexos em relação aos princípios constitucionais estruturais.

As normas, uma vez editadas, ganham vida própria, e, a partir de sua publicação, seu “corpo normativo” desenvolve sua própria “personalidade”. Mais do que isso, somente com sua efetiva aplicação, torna-se possível a análise efetiva da compatibilidade do verdadeiro “espírito” que norteia a utilização da norma e condiciona a produção real de efeitos e o respeito ou não de sua finalidade constitucional pretendida com a sua edição.

O “corpo” da norma é seu texto final editado pelo legislador; sua “personalidade” é construída e moldada pela constante interpretação dada pela doutrina e jurisprudência, mas o essencial em sua aplicação concreta deverá sempre ser a verificação de seu “espírito”, que acaba por definir o acerto ou o erro de sua edição, pois acarreta reflexos diretos na produção de seus efeitos concretos e no alcance da finalidade pretendida.

Não posso conceber a análise da constitucionalidade de uma determinada norma sem que a interpretação alcance seu corpo, sua personalidade e seu espírito, pois, por melhor que seja o corpo na norma, por mais saudável que tenha sido o desenvolvimento de sua personalidade, por meio de análises doutrinárias e dos Tribunais, seu espírito pode ter sido degenerado com sua concreta aplicação, com a produção de efeitos nefastos e total afastamento de suas finalidades constitucionais, negando a razão de sua própria existência, comprometendo seu texto, deturpando e arruinando sua personalidade e ferindo os princípios que lhe concediam legitimidade constitucional, tornando-se, portanto, inconstitucional durante a evolução prática de sua utilização ou mesmo diante das novas exigências sociais, culturais e políticas, e, conseqüentemente, permitindo alterações dos precedentes da Corte.

É o que temos na presente hipótese e na análise das diversas normas idênticas repetidas nas constituições estaduais.

A expressa previsão de prévia autorização das assembleias legislativas para que o governador possa ser processado criminalmente é o corpo dessa norma-obstáculo.

A doutrina e, principalmente, os precedentes desta Corte moldaram sua personalidade, fixando que a norma-obstáculo veio ao mundo jurídico e político para proteger a autonomia dos Estados-Membros, para fortalecer a Federação e para impedir ações penais temerárias contra o chefe do Poder Executivo Estadual ou Distrital.

Na aplicação específica da norma aos casos concretos, na produção de seus efeitos jurídicos e políticos, contudo, seu espírito acabou sendo corrompido, atacando os princípios constitucionais que a geraram e, com o devido respeito àqueles que entendem de maneira contrária, fazendo desaparecer totalmente a consistente motivação que moldou sua personalidade pela doutrina e jurisprudência desta Corte.

Durante mais de 28 anos contados da promulgação da Constituição, a aplicação concreta da norma não ampliou a

proteção à Federação, não serviu de alicerce para fortalecer a autonomia dos estados e Distrito Federal, tampouco foi um obstáculo contra ações penais temerárias.

Muito pelo contrário, a degeneração do espírito da norma, por sua contínua aplicação errônea, acentuou o desrespeito ao princípio maior de uma República, a responsabilidade de todos perante a lei, sem qualquer distinção, e a quebra de preceito básico de sobrevivência das Democracias representativas, a confiança entre eleitor e eleitos, com a obrigatoriedade de integral prestação de contas dos agentes políticos, representantes do povo, perante a sociedade, inclusive pela prática de infrações penais.

Não bastasse o desrespeito aos pilares básicos da República e da Democracia representativa, a degeneração do espírito da norma estadual, em sua aplicação aos casos concretos, atentou contra uma das cláusulas pétreas da Constituição Federal, a separação dos Poderes.

Houve total anulação de uma importante competência constitucional do Poder Judiciário, pois a norma-obstáculo prevista nas constituições estaduais acabou por subtrair o exercício da jurisdição penal do Superior Tribunal de Justiça nas hipóteses referentes aos Governadores de Estado e Distrito Federal.

A degeneração do espírito da norma em sua aplicação concreta desvirtuou sua configuração inicial, resultando sua utilização em um verdadeiro escárnio aos princípios regentes da República, com a clara, flagrante e ofensiva finalidade de criação de verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas pelos chefes dos Poderes Executivos Estaduais e Distrital.

E, ainda pior, em vários casos, a existência dessa norma-obstáculo possibilitou o fortalecimento de práticas espúrias na administração, de conluio entre os Poderes Executivo e Legislativo, do loteamento de secretarias, de empresas estatais, de cargos públicos e do desvio de finalidade na destinação de verbas públicas, para se concretizar a “recusa” ou a “não

deliberação” por parte das Assembleias Legislativas, em desrespeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Carta Maior, em especial, os da legalidade, moralidade e impessoalidade.

A degeneração do espírito da norma-obstáculo estadual vem permitindo a impunidade nesses quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal e institucionalizou a prática de métodos não republicanos entre vários executivos e legislativos estaduais, culminando na negativa de autorização prévia, ou, na maioria das vezes, no simples desprezo ao pedido de análise, com a costumeira ausência de deliberação.

Dessa forma, além de entender ser inconstitucional *ab initio* a extensão das previsões excepcionais que afastaram a aplicação imediata do princípio republicano ao Presidente da República, com a previsão de obstáculos à possibilidade de responsabilização penal integral, prisões processuais e início da persecução penal em juízo, por ofensa ao princípio sensível da “forma republicana” (CF, art. 34, VII), também me parece que os sólidos fundamentos da posição majoritária do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade dessa extensão não mais estão presentes em face da degeneração do espírito dessas normas-obstáculos previstas nas constituições estaduais, corrompidas por sua utilização, desvirtuadas em sua personalidade, pois sua aplicação prática e seus reflexos estão em flagrante antagonismo com diversos princípios da Constituição Federal, devendo, portanto, ser afastada do ordenamento jurídico.

Diante do exposto, pedindo todas as vênias ao Ministro CELSO DE MELLO, acompanho a divergência, no sentido de ser declarada inconstitucional a previsão estadual, e para afirmar que não há possibilidade de exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para o processamento e julgamento do Governador por crime comum perante o Superior Tribunal de Justiça.

No tocante à competência para legislar sobre crimes de responsabilidade, em que pese minha posição doutrinária,

ADI 185 / PB

acompanho o voto do ilustre Ministro Relator, CELSO DE MELLO, pela inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-Membros para legislar sobre o processamento e julgamento desses crimes, nos termos do artigo 22, I, da Constituição Federal, conforme já pacificado por esta Corte.”

No caso concreto, as conclusões a serem adotadas devem ser as mesmas, resultando na inconstitucionalidade da norma constante do art. 88 da Constituição Estadual da Paraíba.

Diante do exposto, conheço parcialmente da presente ação direta e, nessa parte, julgo-a procedente, declarando inconstitucional a norma do art. 88, *caput*, da Constituição Estadual da Paraíba, conforme delegação expressa do Plenário formalizada no julgamento da ADI 4.798 e outras.

Publique-se.

Brasília, 16 de maio de 2017.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente