

AgRg na AÇÃO PENAL Nº 836 - DF (2015/0143193-8) (f)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : FERNANDO DA MATA PIMENTEL
ADVOGADOS : ADEMAR BORGES DE SOUZA FILHO
EUGENIO PACELLI DE OLIVEIRA
JUAREZ ESTEVAM XAVIER TAVARES
JOÃO MARCOS BRAGA DE MELO
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : BENEDITO RODRIGUES DE OLIVEIRA NETO
ADVOGADO : DANIEL KIGNEL E OUTRO(S)
INTERES. : CARLOS ALBERTO DE OLIVEIRA ANDRADE
INTERES. : ANTONIO DOS SANTOS MACIEL NETO
ADVOGADOS : CARMEM MANSANO DA COSTA BARROS E OUTRO(S)
MARIA ELIZABETH QUEIJO E OUTRO(S)
EDUARDO MEDALJON ZYNGER E OUTRO(S)
DANIELA TRUFFI ALVES DE ALMEIDA E OUTRO(S)
RICARDO BATISTA CAPELLI E OUTRO(S)
ALINE ABRANTES AMORESANO E OUTRO(S)
RICARDO NACARINI E OUTRO(S)
INTERES. : MAURO BORGES LEMOS
ADVOGADO : MARCIO MARTAGÃO GESTEIRA PALMA E OUTRO(S)
INTERES. : OTILIO PRADO
ADVOGADOS : ESTEVAO FERREIRA DE MELO E OUTRO(S)
CAMILLA COSTA CARVALHO DE MELO
INTERES. : FABIO DE MELLO

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO:

1. Foi interposto agravo regimental por Fernando Damata Pimentel, atualmente no exercício do cargo de Governador do Estado de Minas Gerais, contra decisão monocrática do eminente Relator que, nos termos do disposto no art. 4º da Lei nº 8.038/90, determinou a intimação dos denunciados para oferecimento de resposta no prazo de 15 dias. A petição inicial acusatória - e seu aditamento (fls. 422/451) - é bastante minudente, descrevendo a dinâmica dos fatos, apontando delitos de corrupção ativa e passiva, além de lavagem de ativos. Especificamente em relação ao ora agravante, afirma que ele estaria incurso nas sanções do art. 317, *caput*, do Código Penal e no art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.613/98, porque teria solicitado e recebido, no final de 2013, enquanto Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, vantagem indevida para atender a interesses do grupo empresarial CAO A, fabricantes de veículos Hyundai no Brasil. Outrossim, teria ocultado o produto do crime com contas bancárias mascaradas para esse fim.

Sustenta o agravante (fls. 108/123), em resumo, que: **(1)** a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça exige prévia autorização da Assembleia Legislativa para o processamento de ação penal em desfavor de Governador, matéria sobre a qual suscitou Questão de Ordem em sua defesa preliminar; **(2)** a aceitação do processo, sem a devida autorização legislativa, implica juízo prévio de culpa, o que inviabiliza, ao menos em tese, a condição de governabilidade do mandatário estadual; **(3)** a matéria já foi julgada expressamente pelo Supremo Tribunal Federal, que se manifestou pela necessidade da referida autorização, mesmo diante da ausência de norma expressa na Constituição de Minas Gerais (HC 80.511/MG); **(4)** a natureza da cláusula constitucional diz respeito ao Princípio Republicano que garante aos governantes a estabilidade do exercício de seus mandatos, mediante garantias constitucionais de natureza específica; **(5)** a efetividade das garantias constitucionais deve ocorrer de forma simétrica, prevalecendo a uniformidade de procedimentos diante da mesma situação, qual seja, impedir que determinado governador seja julgado diretamente pelo STJ, enquanto outros necessitam de prévia autorização legislativa.

O eminente Relator negou provimento ao recurso, fazendo uma minuciosa e cuidadosa digressão a respeito de precedentes sobre o tema perante o Colendo Supremo Tribunal Federal e nesta Corte Superior, concluindo pela inexistência da necessidade de autorização legislativa para a tramitação, nesta instância, do processo-crime contra o Chefe de Poder do Executivo Estadual de Minas Gerais, no que foi acompanhando pelo Ministro Og Fernandes.

Pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

Em petição datada de 29 de julho de 2016, anexou o agravante parecer da lavra do eminente jurista Sepúlveda Pertence.

2. A questão jurídica principal, de índole nitidamente constitucional, é saber se há ou não necessidade de autorização da Assembleia Legislativa Estadual para o processo criminal em face do Governador do Estado, diante do que dispõe, por simetria, o art. 86 da Constituição Federal, sendo certo que o art. 105, I, alínea "a", da mesma Carta, estabelece que compete ao Superior Tribunal de Justiça, originariamente, processar e julgar os Governadores, sem impor nenhuma condicionante.

No presente caso, há ainda um aspecto diferente, saber se deve ser aplicada a extensão hermenêutica ao art. 92 da Constituição do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

Art. 92 – O Governador do Estado será submetido a processo e julgamento

perante o Superior Tribunal de Justiça, nos crimes comuns.

§ 1º – O Governador será suspenso de suas funções:

I – nos crimes comuns, se recebida a denúncia ou a queixa pelo Superior Tribunal de Justiça; e

II – nos crimes de responsabilidade, se admitida a acusação e instaurado o processo, pela Assembléia Legislativa.

§ 2º – Na hipótese do inciso II do parágrafo anterior, se o julgamento não estiver concluído no prazo de cento e oitenta dias, cessará o afastamento do Governador do Estado, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º – Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nos crimes comuns, o Governador não estará sujeito a prisão.

• (Parágrafo declarado inconstitucional em 19/10/1995 – ADIN 1.018. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 17/11/1995 e republicado em 24/11/1995.)

§ 4º – O Governador não pode, na vigência de seu mandato, ser responsabilizado por ato estranho ao exercício de suas funções.

• (Parágrafo declarado inconstitucional em 19/10/1995 – ADIN 1.018. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 17/11/1995 e republicado em 24/11/1995.)

No caso mineiro, como se vê, não há expressa previsão, na carta constitucional estadual, para a autorização da Assembleia em caso de abertura do processo criminal, estabelecendo o constituinte mineiro, todavia, que, uma vez recebida a denúncia, haverá o automático afastamento do Governador de suas funções.

3. Destarte, para logo, parece importante ressaltar duas premissas:

1 - o dispositivo em debate tem sua redação originária mantida desde a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais, e;

2 - o Excelso Pretório já se manifestou expressamente a respeito desse dispositivo no julgamento do HC nº 80.511, em 2001, da relatoria do eminente Ministro CELSO DE MELLO, e, até o presente momento, não modificou o entendimento.

De fato, naquele julgamento mencionado, o Supremo Tribunal Federal, de forma expressa, entendeu necessária a prévia autorização legislativa, independente da natureza do crime imputado, cuidando-se, inclusive, na ocasião, de delitos de menor gravidade do que aqueles que aqui se apuram.

3.1. Com efeito, a matéria que ora se coloca em debate - o que deve ser sempre realçado - tem conteúdo exclusivamente constitucional e sua apreciação, por esta Corte Superior, ocorre em razão do comando do art. 105, I, a, da CF.

Assim, deve-se levar em conta os contornos e parâmetros da hermenêutica própria constitucional.

No caso, o controle difuso de constitucionalidade - realizado neste momento -, a meu juízo, só pode ocorrer quando a Corte Constitucional, intérprete maior e guardiã

da Carta, ainda não tenha se pronunciado, direta ou indiretamente, sobre o tema.

Vale dizer, o controle difuso de constitucionalidade - pelo STJ e por outros Tribunais - só ocorre no vácuo, nunca quando o STF tenha se pronunciado sobre a mesma regra.

De fato, como é sabido, a Constituição Federal de 1988 adotou forma de controle de constitucionalidade que privilegia o sistema concentrado e abstrato das normas, restringindo ao âmbito do Supremo Tribunal Federal sua legitimidade, nos termos do art. 102 de seu texto.

Restou, assim, aos Tribunais Superiores e aos demais, o controle residual, por meio da declaração incidental e difusa da possível inconstitucionalidade de determinada norma, ressalvada a exceção da declaração de inconstitucionalidade de texto legal, respeitada a cláusula de reserva de plenário.

A esse respeito, destaco o decidido pelo Excelso Pretório na ADI 3.345/DF, da relatoria do eminente Ministro Celso de Mello (Tribunal Pleno, DJe-154, p. 20-8-2010):

FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - (...)

(...)

EFEITO TRANSCENDENTE DOS FUNDAMENTOS DETERMINANTES DO JULGAMENTO DO RE 197.917/SP - INTERPRETAÇÃO DO INCISO IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO. - O Tribunal Superior Eleitoral, expondo-se à eficácia irradiante dos motivos determinantes que fundamentaram o julgamento plenário do RE 197.917/SP, submeteu-se, na elaboração da Resolução nº 21.702/2004, ao princípio da força normativa da Constituição, que representa diretriz relevante no processo de interpretação concretizante do texto constitucional. - O TSE, ao assim proceder, adotou solução, que, legitimada pelo postulado da força normativa da Constituição, destinava-se a prevenir e a neutralizar situações que poderiam comprometer a correta composição das Câmaras Municipais brasileiras, considerada a existência, na matéria, de grave controvérsia jurídica resultante do ajuizamento, pelo Ministério Público, de inúmeras ações civis públicas em que se questionava a interpretação da cláusula de proporcionalidade inscrita no inciso IV do art. 29 da Lei Fundamental da República.

A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional - que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição - põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a

interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes. **A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.**

Colhe-se do primoroso voto de Sua Excelência que:

Todas essas considerações, Senhor Presidente, **ênfaticam** a circunstância - **que assume** absoluto relevo - **de que não se pode minimizar** o papel do Supremo Tribunal Federal e de suas decisões em matéria constitucional, **pois**, consoante **adverte** o eminente Ministro GILMAR MENDES, **em voto** proferido **no AI 460.439-AgR/DF**, trata-se de "*decisões que concretizam, diretamente, o próprio texto da Constituição*" (grifei).

É preciso ter em perspectiva que, **em sede** de fiscalização constitucional, **o exercício jurisdicional** do poder de controle destinado a preservar a supremacia da Constituição **põe em evidência** a dimensão essencialmente política **em que se projeta** a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, **pois**, no processo de indagação constitucional, **reside** a magna prerrogativa outorgada a esta Corte **de definir** os limites das competências estatais, **de determinar** o alcance dos direitos e garantias fundamentais **e de decidir**, em última análise, sobre a própria substância do poder.

Daí a precisa observação de FRANCISCO CAMPOS ("*Direito Constitucional*", vol. 11/403, 1956, Freitas Bastos), **cujo magistério** enfatiza, corretamente, que, **no poder** de interpretar, **inclui-se** a prerrogativa de formular e de revelar o próprio sentido do texto constitucional. **É que** - segundo a lição desse eminente publicista - "*O poder de interpretar a Constituição envolve, em muitos casos, o poder de formulá-la. A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la (...). Nos Tribunais incumbidos da guarda da Constituição, funciona, igualmente, o poder constituinte*" (grifei).

Impende registrar, neste ponto, **a precisa lição** do eminente Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI ("*Ação Rescisória em Matéria Constitucional*", "in" Revista de Direito Renovar, vol. 27/153-174, 159-165, 2003), **reveladora** do papel institucional **que se atribuiu** ao Supremo Tribunal Federal **em sua condição** político-jurídica **de guardião maior** da supremacia e da intangibilidade da Constituição da República:

"Ocorre que a lei constitucional não é uma lei qualquer. Ela é a lei fundamental do sistema, na qual todas as demais assentam suas bases de validade e de legitimidade, seja formal, seja material. Na Constituição está moldada a estrutura do Estado, seus organismos mais importantes, a distribuição e a limitação dos poderes dos seus agentes, estão estabelecidos os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos. Enfim, a Constituição é a lei

suprema, a mais importante, a que está colocada no ápice do sistema normativo. **Guardar** a Constituição, **observá-la** fielmente, **constitui**, destarte, **condição essencial** de preservação do Estado de Direito no que ele tem de mais significativo, de mais vital, de mais fundamental. Em contrapartida, **violar a Constituição**, mais que violar uma lei, é atentar contra a base de todo o sistema. Não é por outra razão que, além dos mecanismos ordinários para tutelar a observância dos preceitos normativos comuns, as normas constitucionais tem seu cumprimento fiscalizado e garantido também por instrumentos especiais e próprios.

.....
 Mais ainda: **a guarda da Constituição**, além de constituir dever jurado de todos os juízes, **foi atribuída** como missão primeira, **mais relevante**, a ser desempenhada 'precipuamente', **ao órgão máximo** do Poder Judiciário, o **Supremo Tribunal Federal** (CF, art. 102). **A ele se atribui**, no exercício da fiscalização abstrata da constitucionalidade do ordenamento, **o poder de declarar**, com eficácia 'erga omnes' e efeito vinculante, a inconstitucionalidade de preceitos normativos, retirando-os do ordenamento jurídico, ou a sua constitucionalidade, afirmando a imperiosidade da sua observância. **Também no âmbito do controle difuso, os precedentes do STF tem eficácia transcendental no sistema, como**, por exemplo (...), a de vincular, indiretamente, as decisões **dos demais** tribunais, cujos órgãos fracionários não submeterão ao plenário, ou órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento (. . .) do Supremo Tribunal Federal sobre a questão (CPC, art. 481, § único).

.....
As razões fundantes do tratamento diferenciado, segundo é possível colher da jurisprudência do STF, **são**, essencialmente, **a da 'supremacia jurídica'** da Constituição, **cuja interpretação** 'não pode ficar sujeita à perplexidade', **e a especial gravidade** com que se reveste o descumprimento das normas constitucionais, **mormente** o 'vício' da inconstitucionalidade das leis.

O **exame** desta orientação (...) **revela** duas preocupações fundamentais da Corte Suprema: **a primeira**, a de preservar, em qualquer circunstância, a supremacia da Constituição e a sua aplicação uniforme a todos os destinatários; **a segunda**, a de preservar a sua autoridade de guardião da Constituição, de órgão com legitimidade constitucional para dar a palavra definitiva em temas relacionados com a interpretação e a aplicação da Carta Magna. **Supremacia da Constituição e autoridade do STF são**, na verdade, **valores associados e que têm sentido transcendental** quando associados. **Há**, entre eles, **relação de meio e fim**. E é justamente essa associação o referencial básico de que se lança mão para solucionar os diversos problemas (...).

O **princípio** da supremacia da Constituição **e a autoridade** do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal **constituem**, conforme se viu, **os pilares** de sustentação para construir um sistema apto a dar respostas coerentes à variedade de situações (...).

.....
 (...) **O STF é o guardião da Constituição**. Ele é o órgão

autorizado pela própria Constituição a dar a palavra final em temas constitucionais. **A Constituição, destarte, é o que o STF diz que ela é. Eventuais controvérsias interpretativas perante outros tribunais perdem, institucionalmente, toda e qualquer relevância frente ao pronunciamento da Corte Suprema. Contrariar o precedente tem o mesmo significado, o mesmo alcance, pragmaticamente considerado, que os de violar a Constituição. A existência de pronunciamento do Supremo sobre matéria constitucional acarreta, no âmbito interno dos demais tribunais, a dispensabilidade da instalação do incidente de declaração de inconstitucionalidade (CPC, art. 481, § único), de modo que os órgãos fracionários ficam, desde logo, submetidos, em suas decisões, à orientação traçada pelo STF. É nessa perspectiva, pois, que se deve aquilatar o peso institucional dos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, mesmo em controle difuso." (grifei)**

Na realidade, Senhor Presidente, **presentes** todas as razões expostas, **resulta claro** que o ato ora questionado **nada mais fez senão consolidar** a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal, **garantindo a efetividade** do pronunciamento desta Corte **na interpretação** definitiva do art. 29, IV, da Carta Política, **viabilizando**, desse modo, **a plena eficácia** de tal julgamento, **assim fortalecendo** a supremacia e, com esta, **a própria** força normativa da Constituição.

Em uma palavra: a Resolução em causa **privilegiou**, de modo legítimo e plenamente compatível com o sistema constitucional, **o papel eminente** que a ordem jurídica **atribuiu** ao Supremo Tribunal Federal **em tema** de interpretação da constituição da República, **valendo referir**, por oportuno, **a advertência** de KONRAD HESSE ("A Força Normativa da Constituição", p. 21/22, trad. de Gilmar Ferreira Mendes, Sergio Antonio Fabris Editor, 1991), **no ponto** em que enfatiza que "**Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua práxis (...)**", **pois não se pode ignorar** que "**Todos os interesses momentâneos - ainda quando realizados - não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que a sua observância revela-se incômoda**" (grifei)"

3.2. Em relação à matéria ora em apreciação, como visto, penso que o guardião da Constituição já se debruçou sobre o tema, concluindo - não só no que concerne ao dispositivo da Constituição Mineira -, e mais de uma vez, pela legalidade de normas específicas insertas em diversas constituições estaduais, estabelecendo o controle político prévio de conveniência e oportunidade ao prosseguimento de persecução penal contra a autoridade maior no âmbito do estado membro, submetendo-a à deliberação dos representantes da vontade popular.

Assim é que, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 105 da Constituição do Estado do Piauí, o STF deixou expressamente consignado que a imunidade prevista no art. 86 da CF/1988 é privativa de Chefe de Estado. Entretanto, não afastou a imunidade processual, no sentido da exigência de autorização prévia da Assembleia

Legislativa para o prosseguimento de processo criminal contra Governador:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ - OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE À PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS À FUNÇÃO GOVERNAMENTAL - INADMISSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PARS. 3. E 4.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. 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 Assembléia 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 à 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 À PRISÃO CAUTELAR - PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR DO ESTADO. - O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade à prisão em flagrante, à prisão preventiva e à 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 República. - A norma constante da Constituição estadual - que impede a prisão do Governador de Estado antes de sua condenação penal definitiva - não se reveste de validade jurídica e, conseqüentemente, não pode subsistir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal. PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO. - Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, pars. 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. Precedente: ADIn 978-PB, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO.

(ADI 1008, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-40378 EMENT VOL-01809-01 PP-00049) (nosso o grifo)

No julgamento da Questão de Ordem na Queixa-Crime n. 427, o STF entendeu que, no caso de processo penal iniciado contra Ministro de Estado que se elege Governador, os autos devem mesmo ser remetidos ao STJ, observada a necessidade de autorização prévia da Assembleia Legislativa para o prosseguimento do feito. Deixou claro o precedente que não se trata de simples prorrogação de competência, uma vez que interfere nela fator condicionante de garantia da prerrogativa atual de ser Governador de Estado, fator esse que não existe sequer para ser processado e julgado como Ministro de Estado, cargo, aliás, de que seu titular é demissível "ad nutum". Transcreve-se:

COMPETÊNCIA PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DE QUEIXA-CRIME CONTRA MINISTRO DE ESTADO QUE, TENDO DEIXADO O CARGO, SE TORNOU GOVERNADOR DE ESTADO-MEMBRO. NÃO-APLICAÇÃO DA SÚMULA 394. - TENDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DADO AO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA A COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR ORIGINARIAMENTE, POR CRIMES COMUNS, OS GOVERNADORES DE ESTADOS-MEMBROS (PRINCÍPIO EXCEPCIONALÍSSIMO NUMA FEDERAÇÃO), E COMPETÊNCIA ESSA CUJO EXERCÍCIO ESTÁ CONDICIONADO A UMA DELIBERAÇÃO POLÍTICA DE ASSEMBLÉIA ESTADUAL, SE O GOVERNADOR ESTIVER SENDO PROCESSADO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL POR CRIME QUE TERIA SIDO PRATICADO QUANDO FOI MINISTRO DE ESTADO, PARA CONTINUAR A SÊ-LO NÃO HAVERÁ SIMPLES PRORROGAÇÃO DE COMPETÊNCIA, UMA VEZ QUE INTERFERE NELA UM FATOR CONDICIONANTE DE GARANTIA DA PRERROGATIVA ATUAL DE SER GOVERNADOR DE ESTADO, FATOR ESSE QUE NÃO EXISTE SEQUER PARA SER PROCESSADO E JULGADO O MINISTRO DE ESTADO, CARGO, ALIÁS, DE QUE SEU TITULAR É DEMISSÍVEL "AD NUTUM". - ESSE FATOR É CONDICIONANTE DA COMPETÊNCIA ESPECÍFICA DE UMA CORTE SUPERIOR DA UNIÃO, QUE A CONSTITUIÇÃO NÃO QUIS FOSSE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ATÉ PORQUE NÃO SE PODE FALAR, NEM MESMO IMPROPRIAMENTE, EM HIERARQUIA ENTRE AUTORIDADES DE GRADUAÇÕES DIFERENTES EM NÍVEIS DE GOVERNO DIVERSOS. E NÃO QUIS POSSIVELMENTE ATÉ PARA NÃO SUJEITAR O EXERCÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA A JULGAMENTO POLÍTICO DE ASSEMBLÉIA ESTADUAL, ELE QUE É JUÍZO NATURAL DAS CAUSAS E CONFLITOS ENTRE UNIÃO E ESTADOS-MEMBROS. - POR OUTRO LADO, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RECENTEMENTE, MUDOU SUA ORIENTAÇÃO ANTERIOR, E DECIDIU QUE ALTERAÇÃO DE COMPETÊNCIA DESSA NATUREZA NÃO INTERFERE NA VALIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS JÁ PRATICADOS PELO JUÍZO ATÉ ENTÃO

COMPETENTE. QUESTÃO DE ORDEM EM QUE SE ACOLHE A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE, DETERMINANDO-SE A REMESSA DOS AUTOS AO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

(Inq-QO 427, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, julgado em 12/08/1992, publicado em 15/10/1993, Tribunal Pleno) - **destaquei**

Nesse voto, consta no relatório:

O Dr. Waldir Pires ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal queixa-crime contra o Dr. Antônio Carlos Magalhães, imputando a este a prática de injúria e difamação.

(...)

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, emite o pronunciamento de fls. 28/31, no sentido de que é necessária a "prévia autorização da câmara dos Deputados para a instauração do processo".

Na fundamentação, o eminente relator esclareceu que:

Essa regra de competência, à semelhança do que sucede com a relativa ao Presidente da República (artigo 102, I, "a", da mesma Constituição), não estabelece expressamente qualquer condicionante ao seu exercício. Mas, por isso, essa competência seria incondicionada? Não tenho dúvida alguma em responder negativamente. Com relação ao Presidente da República, o condicionamento é resultante de norma expressa na própria Constituição Federal, que, no capítulo concernente à responsabilidade do Chefe do Executivo Federal, estabelece princípio que é insito ao exercício desse órgão, e que, por dizer respeito ao interesse deste e não da pessoa que o encarna, faz depender o processamento e julgamento da acusação por crime comum de uma decisão política, da exclusiva competência de outro Poder político: o Legislativo. **Quanto ao Governador de Estado não há essa norma expressa, porque a Constituição Federal não trata da responsabilidade dos Chefes do Poder Executivo estadual. Não quer isso dizer, porém, que as Constituições estaduais não tenham de seguir o modelo federal, que é insito ao funcionamento da chefia do Poder Executivo, mas estejam impedidas de fazê-lo pelo só fato de que a competência, de exclusiva natureza processual, para o processamento e julgamento dos Governadores tenha passado para um Tribunal da União. A entender-se o contrário, ter-se-ia a possibilidade de uma intervenção federal, ainda que, de certa forma indireta, nos Estados-membros, com a suspensão do Governador no tocante às suas funções sem a decisão política que a Constituição Federal exige para órgãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo (por serem órgãos visceralmente políticos) e que, com relação até aos deputados estaduais, torna obrigatória aos Estados-membros a observância de suas imunidades (§ 1º do artigo 27 da Carta Magna Federal). Mas, ainda, ter-se-ia a possibilidade de o relator da ação penal contra Governador de Estado, até na fase de inquérito, determinar a prisão preventiva deste. Nem se diga, por outro lado, que, tendo a Constituição Federal expressamente tornado obrigatória aos Estados a adoção de suas regras, para os deputados estaduais, do sistema eleitoral, da inviolabilidade, das imunidades, da remuneração, da**

perda de mandato, da licença, dos impedimentos e da incorporação às Forças Armadas, tenha, no tocante a imunidades, excluído as ínsitas à Chefia do Poder Executivo, o que só poderia ocorrer se a Carta Magna Federal considerasse que a licença para processar e julgar criminalmente um deputado estadual seria absolutamente imprescindível pelo transtorno no funcionamento da Assembléia do Estado pela necessidade da substituição de um de seus membros, o que, no entanto, não teria qualquer problema na vida do Estado - inclusive na sua autonomia em face da União - se se tratasse de Governador, que, ao contrário dos deputados estaduais, é um só. E isso feito por uma Constituição que, com relação ao Presidente da República - e não examino aqui a possibilidade de extensão desse princípio aos Governadores -, lhe dá tal preeminência, pela função que exerce de Chefe do Executivo Federal, que não hesitou em adotar princípio que só foi previsto na Carta de 1937: o do § 4º do artigo 86 ("O Presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções").

Aliás, é da nossa tradição constitucional que as Constituições estaduais, apesar do silêncio da Constituição Federal, adotem em seus textos, quanto aos Governadores, os princípios relativos à sua responsabilidade por crimes comuns e por crime de responsabilidade, justamente por dizerem respeito a princípios políticos de salvaguarda do exercício dessa função pelas repercussões que têm na vida dos Estados-membros.

Ora, se assim é, e tendo a Constituição Federal dado ao Superior Tribunal de Justiça a competência para processar e julgar originariamente, por crimes comuns, os Governadores de Estados-membros (princípio excepcionalíssimo numa Federação), e competência essa cujo exercício está condicionado a uma deliberação política de Assembléia Estadual, se o Governador estiver sendo processado no Supremo Tribunal Federal por crime que teria sido praticado quando foi Ministro de Estado, para continuar a sê-lo não haverá simples prorrogação de competência, uma vez que interfere com ela um fator condicionante de garantia da prerrogativa atual de ser Governador de Estado, fator esse que não existe sequer para ser processado e julgado o Ministro de Estado, cargo, aliás, de que seu titular é demissível "ad nutum".

Esse fator é condicionante da competência específica de uma Corte Superior da União, que a Constituição não quis fosse do Supremo Tribunal Federal, até porque não se pode falar, nem mesmo impropriamente, em hierarquia entre autoridades de graduações diferentes em níveis de governo diversos. E não quis possivelmente até para não sujeitar o exercício de sua competência a julgamento político de Assembléia Estadual, ele que é juízo natural das causas e conflitos entre União e Estados-membros.

Observo, finalmente, que, acolhendo a preliminar de incompetência desta Corte para determinar a remessa dos autos ao Superior Tribunal de Justiça, não estou deixando de aplicar a Súmula 394, nem diminuindo, obviamente, as garantias de imparcialidade que a ditaram, nem, finalmente, criando qualquer empecilho no processamento do feito criminal, até porque esta Corte, recentemente, mudou sua orientação anterior, e decidiu que mudança de competência dessa natureza não interfere na validade dos atos processuais já praticados pelo Juízo até então competente. O que estou, sim, é sustentando a aplicação estrita de um princípio de competência absolutamente excepcional, e que, se desaplicado com base analógica em princípio de hierarquia - que, a meu ver a Constituição não levou em consideração nesse caso -, implicaria a submissão da Corte máxima do país a um fator

condicionante do exercício da competência de uma Corte inferior àquela, mas que àquela se imporia por dizer respeito ao próprio equilíbrio federativo.

Também ao analisar o RE n. 159.230, o guardião da Constituição esclareceu que a necessidade da autorização prévia da Assembleia Legislativa não traz o risco, quando negada, 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. Segue a 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 negada, 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.**

(RE 159230, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1994, DJ 10-06-1994 PP-14792 EMENT VOL-01748-07 PP-01370 RTJ VOL-00158-01 PP-00280) - **destaquei**

Como antes já assinalado, apreciando o mesmo dispositivo da Constituição Estadual de Minas, sem fazer qualquer distinção para o tipo de imputação, o STF, no HC n. 80.511, exigiu a prévia autorização da Assembleia, sob pena de, com o conseqüente afastamento do Governador eleito pelo voto popular, atentar-se contra a autonomia político-institucional da unidade federada:

'HABEAS CORPUS' - GOVERNADOR DE ESTADO - INSTAURAÇÃO DE PERSECUÇÃO PENAL - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO A SER DADA PELA ASSEMBLÉIA 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 idéia 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 conseqüência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição**

Federal. O princípio republicano exprime, a partir da idéia 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 Assembléia 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 Assembléia 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 80511, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/08/2001, DJ 14-09-2001 PP-00049 EMENT VOL-02043-02 PP-00294) - destaquei

Naquele julgamento, destacou o eminente relator, com a acuidade de sempre, que:

"O ora **paciente** - que é Governador de Estado - foi **denunciado** pelo Ministério Público Federal, perante o Superior Tribunal de Justiça, pela suposta prática dos delitos de **difamação** e **injúria**, tipificados nos arts. 21 e 22 da Lei de Imprensa, pois, **segundo** a peça acusatória, **teria** ofendido a honra do Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Alberto Mendes Cardoso (fls. 19/21). O eminente Ministro Fontes de Alencar, Relator do procedimento penal **ora em curso** perante o E. Superior Tribunal de Justiça, **determinou**, com apoio

no art. 4º da Lei nº 8.038/90, a **notificação** do ora paciente, "*para oferecer resposta no prazo de quinze dias*" (fls. 53).

O paciente em questão - por sustentar que, **sem a prévia e necessária autorização da Assembleia Legislativa** do Estado de Minas Gerais, a causa penal contra ele instaurada **não poderia ter prosseguimento** no Superior Tribunal de Justiça - **interpôs** recurso de agravo contra aquele ato decisório, que, não obstante **ausente** o consentimento parlamentar, determinou, **ainda assim**, fosse o acusado notificado para oferecer **resposta prévia** à imputação criminal deduzida pelo Ministério Público Federal.

Buscou-se, também, **naquela** instância judiciária, a outorga de efeito suspensivo ao recurso em questão, em ordem a obter a "*suspensão da fluência do prazo para apresentação da resposta até o julgamento do agravo regimental*" (fls. 55).

Como esse pleito - concessão de efeito suspensivo ao recurso de agravo - foi denegado (**fls. 72**), **postulou-se**, perante o Supremo Tribunal Federal, o **deferimento** de medida liminar, para que, até o julgamento definitivo **desta** ação de **habeas corpus**, ficasse **suspenso**, no Superior Tribunal de Justiça, "*o curso da Ação Penal Originária nº. 170-MG.*" (fls. 16).

O exame da presente impetração **impõe** algumas reflexões prévias, que se revelam necessárias à **resolução** da controvérsia ora suscitada nesta sede processual.

Todos sabemos que a responsabilidade dos governantes, num sistema constitucional de poderes limitados, **tipifica-se** como uma das cláusulas essenciais à configuração mesma do primado da **idéia 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 ressaltado** por JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO ("**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**", p. 203, item n. 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** - e 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 um elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou...*" (PAULO DE LACERDA, "**Princípios de Direito Constitucional Brasileiro**", p. 459, item n. 621, vol. I).

A sujeição **dos Governadores de Estado e do Distrito Federal**, às conseqüências 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**, dentre outras autoridades estatais, o Chefe do Poder Executivo dos Estados-membros e do Distrito Federal (RTJ **162/462-464**, Rel. 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** sua plurissignificação 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 n^{os} 166/170, 2^a ed. 1981, Forense; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", p. 513-519, 10^a ed., 1995, Malheiros; MARCELO CAETANO, "**Direito Constitucional**", vol. 11/239, item n. 90, 1978, Forense, v.g.).

Cumprir destacar, nesse contexto, o magistério irrepreensível do saudoso GERALDO ATALIBA ("**República e Constituição**", p. 38, item n. 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. **Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial.**"*

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, Rel. 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 idéia 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 completa, 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.

Mais do que isso, a idéia 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, a 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 Assembléia 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 **prevalece** 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 **eminente** 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 Assembléia 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 n. 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." (grifos do original)

Por seu turno, o acórdão no HC 86.015, em 2005, reafirma a constitucionalidade da exigência de autorização e faz distinção entre a situação dos Governadores e dos membros do Poder Legislativo:

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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia 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, Pl, 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 Assembléia 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 86015, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 16/08/2005, DJ 02-09-2005 PP-00025 EMENT VOL-02203-2 PP-00338 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 497-503) - **destaquei**

Nessa mesma esteira, e para que fique bem claro, ao julgar o HC n. 102.732, o STF reforçou a idéia de que a exigência da autorização prévia para o processamento não impede a prisão preventiva do Governador nem a prática de outros atos acautelatórios:

'HABEAS CORPUS' - JULGAMENTO - MANIFESTAÇÕES - DEFESA - MINISTÉRIO PÚBLICO. Na dicção da sempre ilustrada maioria, em relação a qual guardo reservas, ainda que o ato atacado com a impetração repouse em requerimento do Procurador-Geral da República, cabe à Vice que o substitua falar após a sustentação da tribuna pela defesa. **PRISÃO - GOVERNADOR - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.** Porque declarada inconstitucional pelo Supremo - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.024-4/DF, Relator Ministro Celso de Mello -, não subsiste a regra normativa segundo a qual a prisão do Governador pressupõe sentença condenatória. **PRISÃO PREVENTIVA - GOVERNADOR - INQUÉRITO - LICENÇA DA CASA LEGISLATIVA - PROCESSO.** 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. 'HABEAS CORPUS' - ADITAMENTO - ABANDONO DA ORTODOXIA. O 'habeas corpus' está imune às regras instrumentais comuns, devendo reinar flexibilidade maior quando direcionada à plena defesa. PRISÃO PREVENTIVA VERSUS SENTENÇA CONDENATÓRIA - FORMA - PEÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Cabe distinguir a adoção de arrazoado do Ministério Público como razões de decidir considerada sentença condenatória, quando então verificado vício de procedimento, da referente ao ato mediante o qual imposta prisão preventiva. PRISÃO PREVENTIVA - GOVERNADOR - ARTIGO 51, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - APLICAÇÃO ANALÓGICA - INADEQUAÇÃO. A interpretação teleológica e sistemática do artigo 51, inciso I, da Carta da República revela inadequada a observância quando envolvido Governador do Estado. PRISÃO PREVENTIVA - INSTRUÇÃO CRIMINAL - ATOS CONCRETOS. A prática de atos concretos voltados a obstaculizar, de início, a apuração dos fatos mediante inquérito conduz à prisão preventiva de quem nela envolvido como investigado, pouco importando a ausência de atuação direta, incidindo a norma geral e abstrata do artigo 312 do Código de Processo Penal. PRISÃO PREVENTIVA - CIÊNCIA PRÉVIA DO DESTINATÁRIO. A prisão preventiva prescinde da ciência prévia do destinatário, quer implementada por Juiz, por Relator, ou por Tribunal. PRISÃO PREVENTIVA - INQUÉRITO - AUSÊNCIA DE OITIVA. O fato de o envolvido no inquérito ainda não ter sido ouvido surge neutro quanto à higidez do ato acautelador de custódia preventiva. FLAGRANTE - DEFESA TÉCNICA - INEXIGIBILIDADE. A documentação do flagrante prescinde da presença do defensor técnico do conduzido, sendo suficiente a lembrança, pela autoridade policial, dos direitos constitucionais do preso de ser assistido, comunicando-se com a família e com profissional da advocacia, e de permanecer calado.

(HC 102732, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2010, DJe-081 DIVULG 06-05-2010 PUBLIC 07-05-2010 EMENT VOL-02400-04 PP-00680 RTJ VOL-00216- PP-00436) (grifou-se)

Mais recentemente, em 2014, na Apn n. 616 QO/SC, o STF, ao julgar caso análogo (denúncia recebida por crime anterior e posterior eleição e posse como Governador, havendo o declínio de competência para o STJ), considerou válida, pelo princípio de que o tempo rege o ato, a suspensão do processo e do prazo prescricional determinada pelo STJ, em razão da inércia da Assembleia Legislativa (que por duas vezes deixou de responder ao ofício que pedira autorização para continuar o processo penal).

Após a renúncia ao cargo de Governador, o réu se elegeu Senador. O processo foi remetido ao STF, que entendeu que, no caso de Senador, a CF/1988 não exige mais comunicação à respectiva Casa Legislativa, quando o crime é anterior à posse. Segue a ementa:

Direito Penal e Processo Penal. **Ação penal. Crime do art. 1º, II do DL 201/67. 2. Intercorrente diplomação não resulta nulidade superveniente da denúncia, nem dos atos praticados anteriormente à alteração da competência. Precedente:** INQ 2.767 – Ministro Joaquim Barbosa; incidência do RISTF 235, parágrafo único. 3. CPP 397 e Lei 8.038/90, 4º: dispositivos que, teleologicamente, ostentam fins assemelhados. Precedente: AP 630 AgR – Ministro Ricardo Lewandowski. 4. Falta de justa causa para a ação penal. Jurisprudência desta Corte: HC 73.271 – Ministro Celso de Mello. 5. Absolvição sumária – CPP 397, III. (AP 616 QO, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 12-02-2014 PUBLIC 13-02-2014) - **destaquei**

Consta no referido acórdão:

Após regular notificação do réu e apresentação de resposta (fls. 163/164), a denúncia foi recebida em 28.8.2002 (fls. 165).

Designado interrogatório (fls. 173), logrou o réu obter liminar em *habeas corpus* para suspender o ato (fls. 186/191), posteriormente confirmada no mérito (fls. 199/207).

Em face de sua eleição, Governador do Estado, foram os autos encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça (fls. 209/210).

Foi requerida expedição de ofício à Assembleia Legislativa para autorizar a instauração do processo-crime (fls. 226), o que foi deferido (fls. 228/v) e cumprido (fls. 230/231).

Manifestação da Assembleia Legislativa às fls. 232/242, que se limitou a questionar a competência e a validade da denúncia.

As questões suscitadas foram refutadas pelo Ministério Público Federal, que reiterou o pedido de autorização (fls. 246/248). Determinada nova expedição de ofício objetivando a licença para abertura do processo-crime (fls. 250). Ofício expedido (fls. 252/253).

Foi requerida expedição de ofício à Assembleia Legislativa para autorizar a instauração do processo-crime (fls. 226), o que foi deferido (fls. 228/v) e cumprido (fls. 230/231).

Manifestação da Assembleia Legislativa às fls. 232/242, que se limitou a questionar a competência e a validade da denúncia.

As questões suscitadas foram refutadas pelo Ministério Público Federal, que reiterou o pedido de autorização (fls. 246/248).

Determinada nova expedição de ofício objetivando a licença para abertura do processo-crime (fls. 250). Ofício expedido (fls. 252/253).

Comunicada a renúncia ao cargo de Governador (fls. 264/267), foi requerida a devolução dos autos à primeira instância (fls. 271) (...).

Informada a eleição para o cargo de Senador, o Superior Tribunal de Justiça declinou da competência para este Tribunal (fls. 384/386).

(...)

A intercorrente diplomação do acusado não resulta em nulidade superveniente da denúncia, nem dos atos praticados anteriormente à alteração da competência inicial, conforme precedente do Plenário desta Corte no Inquérito 2767/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 4.9.2009.

(...)

Ocorre que o acusado exerceu, por duas vezes, o cargo de Governador

do Estado de Santa Catarina, exigindo-se, portanto, autorização da Assembleia Legislativa para o processamento do feito.

De acordo com a jurisprudência desta Corte, a omissão da Casa Parlamentar importa na suspensão do prazo prescricional e “*tem início na data em que determinada, pelo relator, a solicitação de licença*” (INQ 1720, rel. Min. Pertence; INQ 457, também da relatoria do Min. Pertence; INQ 542, rel. Min. Neri da Silveira).

A denúncia foi recebida em 28.8.02 (fl. 165), interrompendo a prescrição (art. 117, I, CP).

Do recebimento da denúncia à presente data, houve dois lapsos temporais em que a prescrição restou suspensa: primeiro, entre **9.9.2003** (expedição de ofício, pelo relator do STJ, Min. Fernando Gonçalves, solicitando autorização da ALESC para processar o Governador – fl. 230) e **6.7.2006** (data em que o acusado renunciou ao cargo de Governador - fls. 264-266); segundo, entre em **30.4.2007** (novo ofício solicitando autorização a ALESC - fl. 375) e **25.3.2010** (nova renúncia ao cargo de Governador – fls. 384-386).

Tratando-se de suspensão do prazo prescricional, não há reinício do prazo, mas retomada do curso prescricional. Assim, devem ser considerados os intervalos de tempo entre os respectivos marcos interruptivo e suspensivos. (grifou-se)

Em relação ao controle direto de constitucionalidade, e com todos os efeitos daí decorrentes, a Suprema Corte, no julgamento da ADI 4.791, reafirmou, recentemente, a constitucionalidade da exigência de autorização:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. RESPONSABILIDADE PENAL DE GOVERNADOR DE ESTADO. DENÚNCIAS POR CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE. ADMISSÃO SUJEITA A CONTROLE LEGISLATIVO. LICENÇA-PRÉVIA. PREVISÃO EM CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE PROCESSO E JULGAMENTO POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE. 1. A competência para dispor legislativamente sobre processo e julgamento por crimes de responsabilidade é privativa da União, que o fez por meio da Lei 1.079/50, aplicável aos Governadores e Secretários de Estado, razão pela qual são inconstitucionais as expressões dos arts. 54 e 89 da Constituição do Estado do Paraná que trouxeram disciplina discrepante na matéria, atribuindo o julgamento de mérito de imputações do tipo à Assembléia Legislativa local. Precedentes. 2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de considerar legítimas as normas de Constituições Estaduais que subordinam a deflagração formal de um processo acusatório contra o Governador do Paraná a um juízo político da Assembléia Legislativa local. Eventuais episódios de negligência deliberada das Assembléias Legislativas não constituem fundamento idôneo para justificar a mudança dessa jurisprudência, cabendo considerar que a superveniência da EC 35/01, que suprimiu a necessidade de autorização legislativa para processamento de parlamentares, não alterou a situação jurídica dos Governadores. Precedente.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.

(ADI 4791, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 23-04-2015 PUBLIC 24-04-2015) (nosso o grifo)

O mesmo aconteceu no julgamento da ADI 4.792:

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 ASSEMBLÉIA 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 assembléia 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 assembléia legislativa, nos crimes de responsabilidade”).

(ADI 4792, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 23-04-2015 PUBLIC 24-04-2015)

Há ainda 18 (dezoito) Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Pretório Excelso - ADI's nºs 4764, 4765, 4766, 4771, 4772, 4773, 4775, 4777, 4778, 4781, 4790, 4791, 4792, 4793, 4797, 4798, 4799 e 4780, em que o tema está em discussão, e ressalto, mais uma vez, que, até o presente momento, o posicionamento da Corte Constitucional, em todas as ADI's que tiveram seu julgamento de mérito concluído (ADI's nºs 4791, 4792 e 4800), foi no sentido da constitucionalidade das normas estaduais que, **por simetria** exigem a autorização prévia da assembléia legislativa como condição de procedibilidade para a instauração de ação penal contra Governador por crime comum (art. 51, inc. I, da Constituição da República), enquanto nas ADI's nºs 4764, 4777, 4797 e 4798, já foram proferidos votos pelos seus respectivos Relatores - Ministros **Celso de Mello** e **Dias Toffoli**, confirmando a jurisprudência da Corte - julgamentos suspensos diante de pedido de vista do Ministro **Luís Roberto Barroso**.

Feita essa digressão sobre os precedentes, e considerando que as decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em sede de controle de constitucionalidade, vinculam os demais Tribunais, bem como o Superior Tribunal de Justiça, quando

estabelecidas pelo seu Plenário, penso que não cabe, aqui, fazer-se a interpretação em sentido oposto.

Muito embora louvando a preocupação do eminente e culto relator, a qual sempre compartilhei, no sentido de fortalecer a jurisdição do STJ, sobretudo quanto à efetividade e à celeridade no julgamento dos delitos eventualmente praticados pelos alcaides municipais - enquanto ainda existente o foro privilegiado em matéria penal -, o fato é que recuei quando percebi e estudei mais a fundo a linha de julgamento até aqui desenvolvida pela Corte Suprema.

Deveras, sendo a Carta Magna informada pelos princípios da supremacia e rigidez, as normas infraconstitucionais devem sempre ser compatíveis com as regras e com os princípios insculpidos na Constituição Federal.

Uma das grandes *descobertas* do pensamento moderno foi a Constituição, entendida como lei superior, vinculante até mesmo para o legislador. A supremacia da Constituição se irradia sobre todas as pessoas, públicas ou privadas, submetidas à ordem jurídica nela fundada. Sem embargo, a teoria da inconstitucionalidade foi desenvolvida levando em conta, destacadamente, os atos emanados dos órgãos de poder e, portanto, públicos por natureza. As condutas privadas violadoras da Constituição são igualmente sancionadas, mas por via de instrumentos diversos dos que são aqui considerados.

(...)

O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizado o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada. A declaração de inconstitucionalidade consiste no reconhecimento da invalidade de uma norma e tem por fim paralisar sua eficácia.

Em todo ato de concretização do direito infraconstitucional estará envolvida, de forma explícita ou não, uma operação mental de controle de constitucionalidade. A razão é simples de demonstrar. Quando uma pretensão jurídica funda-se em uma norma que não integra a Constituição – uma lei ordinária, por exemplo, o intérprete, antes de aplicá-la, deverá certificar-se de que ela é constitucional. Se não for, não poderá fazê-la incidir, porque no conflito entre uma norma ordinária e a Constituição é esta que deverá prevalecer. Aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição.

Duas premissas são normalmente identificadas como necessárias à existência do controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez constitucionais. A *supremacia da Constituição* revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em diferentes níveis. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade, nenhum ato jurídico - poderá subsistir validamente se estiver em

desconformidade com a Constituição.
(BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva. 2009)

Portanto, diante de tais considerações, surge mais um valor a ser sopesado por esta Corte Especial: o princípio da unidade da jurisdição. Se é verdade que a Constituição garante a independência funcional, não é menos exato afirmar que esta independência é do Poder Judiciário, que é estruturado de forma hierárquica para garantir sua unidade.

Em matéria constitucional, o Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para fixar as teses que, por força da Constituição, devem ser repetidas nos casos idênticos.

Se não houver respeito à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, como esperar que os tribunais estaduais e federais respeitem os entendimentos firmados no STJ sobre a interpretação adequada da lei federal?

A independência funcional não afasta a necessidade de fidelidade institucional.

Não se pode negar que a Constituição e as leis buscam a unidade na jurisdição como garantia de estabilidade e segurança jurídica.

4. A par disso, é bem verdade que a jurisdição constitucional exige do aplicador do direito uma ponderação razoável dos interesses envolvidos, pois abrange elementos políticos instáveis e considerações acerca dos valores jurídico-sociais. Além disso, pelo princípio da legitimidade das leis e dos atos do Poder Público, sempre que a inconstitucionalidade não for evidente, acima de qualquer dúvida, a lei deve ser preservada. E havendo uma interpretação possível que permita o reconhecimento da constitucionalidade, essa interpretação deve ser adotada.

Carlos Maximiliano ensina que:

O Direito Constitucional apóia-se no elemento político, essencialmente instável, a esta particularidade atende, com especial e constante cuidado, o exegeta. Naquele departamento da ciência de Papiniano preponderam os valores jurídico-sociais. Devem as instituições ser entendidas e postas em função de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à coordenação dos anéis elevados e justas aspirações do povo.

(...)

Deve o estatuto supremo condensar princípios e normas asseguradoras do

progresso, da liberdade e da ordem, e precisa evitar casuística minuciosidade, a fim de se não tornar demasiado rígido, de permanecer dúctil, flexível, adaptável a épocas e circunstâncias diversas, destinado, como é, a longevidade excepcional. Quanto mais resumida é uma lei, mais geral deve ser a sua linguagem e maior, portanto, a necessidade, e também a dificuldade, de interpretação do respectivo texto.

Forte é a presunção da constitucionalidade de um ato ou de uma interpretação, quando datam de grande número de anos, sobretudo se foram contemporâneos da época em que a lei fundamental foi votada.

Minime sunt mutanda, quoe interpretationem certam. semper habuerunt.

Todavia o princípio não é absoluto. O estatuto ordinário, embora contemporâneo do Código supremo, não lhe pode revogar o texto, destruir o sentido óbvio, estreitar os limites verdadeiros, nem alargar as fronteiras naturais. Recorda Story várias interpretações e plausíveis conjeturas triunfantes nos primeiros anos de prática constitucional e totalmente abandonadas depois. Observou-se no Brasil o mesmo fato: *exempli gratia* - por quantos estádios passou, entre nós, até a vitória da doutrina sã e definitiva, a inteligência do dispositivo que assegura as imunidades parlamentares!

Todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade, em geral, não estão *acima de toda dúvida* razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade. *Oportet ut res plus valeat quam pereat.*

Os tribunais só declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas interpretações mais ou menos defensáveis, entre duas correntes de idéias apoiadas por jurisconsultos de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os poderes federais (ou estaduais), o Judiciário só faz uso da sua prerrogativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o estatuto básico, e não quando opta apenas por determinada interpretação não de todo desarrazoada.

Sempre que for possível sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional a medida que ela institui, ou disciplina.

(MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 304-309)

Verifica-se, nessa esteira, um conflito entre o princípio republicano (que exige a responsabilização do agente público), de um lado, e, do outro lado, o princípio democrático e o da separação dos poderes (que regula a possibilidade de o Poder Judiciário afastar membro do poder executivo), além do princípio federativo (que garante a autonomia política e administrativa dos estados federados). Ainda segundo a Lei Maior, alguns valores mais importantes são protegidos até contra emenda à Constituição (art. 60, § 4º).

É claro que a responsabilização dos agentes públicos é extremamente importante numa sociedade democrática, seja como inibidor da impunidade, seja, conseqüentemente, das más condutas.

Portanto, na visão do eminente Relator, no presente caso, diante da ausência de norma expressa na Constituição do Estado de Minas Gerais para a hipótese de deliberação política em caso de oferecimento de denúncia contra o Chefe de Governo pela prática anterior de crime comum, deve ocorrer a prevalência do princípio republicano para impor o andamento do feito e a conclusão do processo.

4.1. O princípio democrático, por sua vez, revela que a função do Estado é fazer valer a vontade da maioria, respeitando as diferenças e protegendo as minorias. Até aqueles que são contrários à democracia são protegidos por ela. O poder político, portanto, deve-se pautar de forma a compatibilizar os valores sociais para atingir os fins democráticos.

Vale transcrever a seguinte doutrina sobre o poder político:

O *poder* é um fenômeno sociocultural. Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele *pode* exigir certos atos, uma conduta conforme com os fins perseguidos; é admitir que *pode* nos impor certos esforços custosos, certos sacrifícios; que *pode* fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas. Tal é o *poder* inerente ao grupo, que se pode definir como *uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins*.

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o *poder político* ou *poder estatal*. A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a *soberania do Estado* (conceituada antes), que implica, a um tempo, *independência* em confronto com todos os poderes exteriores à sociedade estatal (soberania externa) e *supremacia* sobre todos os poderes sociais interiores à mesma sociedade estatal (soberania interna).

(SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 108-109)

4.2. O princípio da separação dos poderes, a seu turno, é garantia da manutenção da Democracia e da República. Corolário da ideia de que só o poder é capaz de limitar o poder, a separação e o sistema de freios e contrapesos buscam equilibrar o exercício das funções do Estado, para que sejam exercidas com independência e

harmonia.

José Afonso da Silva ressalta a importância desse princípio como cláusula pétrea do regime constitucional brasileiro:

Esse é um princípio geral do Direito Constitucional que a Constituição inscreve como um dos princípios fundamentais que ela adota. Consta de seu art. 2º que *são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*. Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário são expressões com duplo sentido. Exprimem, a um tempo, as funções legislativa, executiva e jurisdicional e indicam os respectivos órgãos, conforme descrição e discriminação estabelecidas no título da *organização dos poderes* (respectivamente, nos arts. 44 a 75, 76 a 91 e 92 a 135).

(SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros. 2014. p. 108).

As imunidades previstas na Constituição são formas de garantir que um determinado Poder não intervenha de forma indevida ou danosa no exercício de outro Poder.

As imunidades são previstas de forma distinta na Constituição, garantindo-se a razoabilidade da independência harmônica. Assim, o Presidente da República, como chefe do Poder Executivo e eleito pelo povo, somente pode ser processado se a Câmara dos Deputados autorizar pelo voto de dois terços dos seus membros (arts. 51, I e 86, *caput*). Já em relação aos crimes anteriores ao exercício do mandato, há a imunidade prevista no art. 86, § 4º.

No caso dos membros do Congresso Nacional, "os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos" (art. 53, *caput*, CF/1988). Além dessa imunidade quanto às opiniões, há previsão da seguinte imunidade processual:

Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001) (art. 53, § 3º, CF/1988).

Então, enquanto o Chefe do Poder Executivo não pode sequer ter iniciado um processo contra si sem autorização do Parlamento, o membro do Congresso Nacional pode ter o processo suspenso se, após o recebimento da denúncia, a Casa Legislativa pedir a sustação.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal são julgados pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (art. 52, II, da CF/1988), e não há previsão de autorização da Câmara dos Deputados. Já nas infrações penais comuns, serão julgados pelo próprio STF.

Destarte, a autorização do Parlamento somente é exigida para iniciar processo contra Chefe do Poder Executivo. Primeiro porque, eleito pelo povo, exerce a função relevantíssima de comandar a administração pública, em nível nacional ou estadual. Segundo porque é o único a exercer a função aparentemente mais prestigiada pela Constituição Federal de 1988 no que tange às suas competências.

Na verdade, o que se pretendeu com tal autorização foi garantir a vontade popular legitimada nas urnas, conferindo ao Parlamento a fiscalização dessa situação.

4.3. O princípio federativo, finalmente, que também é um dos pilares da Constituição Federal de 1988, impõe o respeito à autonomia política, organizacional, administrativa e financeira dos estados membros.

Quanto à autonomia e ao equilíbrio federativo, vale transcrever:

Estado federal, como vimos antes, assenta no princípio da autonomia das entidades componentes e que se apoia em dois elementos básicos: existência de governo próprio e posse de competência exclusiva.

Autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos arts. 25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (art. 18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobrepõe o da *intervenção federal nos Estados* e agora também *no Distrito Federal* e dos *Estados nos Municípios*, que está prevista nos arts. 34 a 36.

(SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 488).

A autonomia federativa é tão importante que não se admite emenda à Constituição Federal durante intervenção federal em Estado da Federação (art. 60, § 1º, da CF/1988).

No Brasil, pelo princípio da simetria, os Estados são obrigados a se organizarem de forma simétrica à prevista para a União. Principalmente no caso de princípios basilares como o da separação dos poderes. Afinal, de acordo com o art. 25, *caput*, da CF/1988, "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição".

A jurisprudência da Corte Constitucional sempre conferiu grande relevância ao princípio da simetria. Confirmam-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 53, inciso IV, e art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo. Princípio da simetria. Princípio da separação dos Poderes. Confirmação da medida cautelar. Procedência. **1. A Carta da República, em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias. 2. Afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria disposição da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo. 3. Trata-se de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já delineados pela própria Lei Maior, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente.**

(ADI 775, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 23-05-2014 PUBLIC 26-05-2014) (nosso o grifo)

MANDATO – DEPUTADO ESTADUAL – CONDENAÇÃO CRIMINAL – PERDA. **Contraria a Constituição Federal jungir a atuação da Assembleia Legislativa, quanto à perda de mandato de deputado estadual, no caso de condenação criminal, aos crimes apenados com reclusão e atentatórios ao decoro parlamentar.** PARLAMENTAR – PERDA DE MANDATO – CONDENAÇÃO CRIMINAL – CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – RESTRIÇÃO. **Conflita com o disposto no artigo 27, § 1º, do Diploma Maior norma local, ainda que de envergadura maior – contida na Carta estadual –, que implique limitação à perda do mandato a certas situações criminais.**

(ADI 3200, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 20-10-2014 PUBLIC 21-10-2014) (nosso o grifo)

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. 1. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 2. Ex-governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de vinculação de categoria remuneratória afeta à desembargador do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado. A remissão ao vencimento do governador em exercício ou, na espécie, de desembargador, para fixação do padrão de subsídio, patenteia estender-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem

está no cargo. **3. A carência de parâmetro constitucional nacional e a inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública, evidenciam a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar. 4. Precedentes.** 5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, até julgamento de mérito da presente ação.

(ADI 4552 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 08-06-2015 PUBLIC 09-06-2015) (nosso o grifo)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual nº 5.729/95. Regime Jurídico do Policial Militar. Vício de Iniciativa (CF, art. 61, § 1º, II, c e f). Elegibilidade do policial militar. Matéria de Direito Eleitoral. Competência legislativa da União (CF, art. 22, I, e art. 14, § 8º). Direito de opção pela fonte da qual deverá receber sua remuneração. Violação ao art. 38 da Carta Fundamental. **1. É inconstitucional, por afronta à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, II, c e f, da Constituição, a Lei nº 5.729/95 do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a transferência para a reserva e a reforma do policial militar, por se tratar de matérias afetas ao seu regime jurídico.** 2. Ao dispor sobre o regime jurídico a que o policial militar estaria sujeito em caso de eleição para cargo público, a Lei estadual nº 5.729/95 invadiu competência legislativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. 3. A Lei estadual nº 5.729/95 ofendeu, ainda, o conteúdo material do art. 14, § 8º, da Constituição, quando previu hipóteses i) de retorno ao serviço de policial militar que tenha assumido cargo público eletivo e ii) de opção pela fonte de remuneração. 4. A autorização, ao militar eleito, de optar pela fonte de pagamento, qualquer que seja a natureza do mandato, destoa do regramento constitucional disposto no art. 38 da Carta Fundamental, que somente permite o direito de opção nas estritas hipóteses de vereador e de prefeito municipal. 5. Ausência de prejuízo da ação no que se refere ao art. 3º, incisos V e VI, da Lei estadual nº 5.729/95. O vício de iniciativa é suficiente para configurar a inconstitucionalidade do dispositivo, o que dispensa maiores considerações acerca da alteração de parâmetro promovida pela Emenda Constitucional nº 18/98. 6. Ação direta julgada procedente.

(ADI 1381, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014) (nosso o grifo)

Assim, o princípio da simetria informa a interpretação do princípio federativo no Brasil.

4.4. A adequação é a verificação de correlação entre o fim e o meio. O meio não pode ser evidentemente inadequado para atingir o fim.

O fim que se busca, no caso em exame, é a efetivação do princípio

republicano, no que tange à responsabilização dos governantes para alcançar o sentimento de justiça e democracia.

A análise da necessidade é a verificação da existência ou não de meio evidentemente menos gravoso para atingir o fim almejado.

A sociedade tolera cada vez menos a impunidade dos agentes públicos, é claro.

Contudo, a estabilidade institucional e a segurança jurídica são valores que geraram as leis e constituições, por isso que, segundo penso, a violação ao pacto federativo e à separação dos Poderes não parece adequado nem razoável para a solução do caso concreto.

Assim, por essas considerações, ignorar a necessidade de pedir autorização aos representantes do povo de um Estado para processar criminalmente seu Governador e criar o risco de destituí-lo do cargo, é, a meu juízo, meio inadequado para fazer prevalecer o sentimento de justiça e democracia, havendo outros mecanismos para preservar estes valores.

Além disso, admite-se a prisão cautelar e outros meios de impedir o insucesso das investigações (STF, HC 102732), como medidas cautelares de produção antecipada de provas.

Sendo evidentemente menos restritiva ao bem jurídico tutelado e, ao mesmo tempo, respeitando o princípio da presunção de legitimidade das leis e dos atos do Poder Público (art. 19, II, da CF/1988), a tese no sentido da imprescindibilidade da autorização prévia da Assembleia Legislativa estadual para prosseguir com ação criminal contra Governador, é razoável e proporcional.

5. Por fim, e até o presente momento, como reconhece o eminente relator, esse também é o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Com efeito, esta Corte é reconhecida como Tribunal de superposição, uma vez que exerce função de verdadeira guardiã do direito federal, sendo de rigor a ideia de que obedece, a bem da segurança jurídica, a seus próprios precedentes.

De fato, no julgamento da Apn n. 573, esta Corte firmou entendimento no sentido da necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para processar criminalmente o Governador do Estado. Havendo inércia da Casa Legislativa, é caso de suspensão do processo e do prazo prescricional. Contudo, é possível a realização de medidas e provas urgentes. Vale transcrever a ementa e, em seguida, trecho do voto:

PENAL. AÇÃO PENAL. QUEBRA DO SIGILO FISCAL. DECRETAÇÃO DE SEGREDO DE JUSTIÇA. IMPOSIÇÃO. DENUNCIADO OCUPANTE DE CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. CERTIDÃO REQUERIDA POR INTERESSE PARTICULAR. EXERCÍCIO DO DIREITO À INFORMAÇÃO. DESMEMBRAMENTO DO FEITO. ADOÇÃO DE MEDIDAS E PRODUÇÃO DE PROVAS URGENTES. POSSIBILIDADE.

A quebra do sigilo fiscal dos investigados impõe a decretação do segredo de justiça para a tramitação do processo – Lei nº 9.296, de 1996.

O fato de o denunciado ocupar cargo de natureza política não impede o exercício do direito à informação e nem transforma os fundamentos da certidão requerida por interesse particular em interesse coletivo ou geral – art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal.

A Lei Complementar 135, de 2010, trata de questões ligadas ao processo eleitoral e não alcança a matéria constitucional regulamentada pela Lei nº 9.296, de 1996.

O desmembramento do processo não impede a adoção de medidas ou a produção de provas urgentes para assegurar o seu resultado útil.

Agravo regimental não provido.

(AgRg na APn 573/MS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 29/06/2010, DJe 23/08/2010)

Passados mais de cinco meses do recebimento do ofício que solicita autorização para processar o Governador do Estado, ainda não se tem qualquer resposta da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul (Certidão de fl. 1.801).

(...)

Diante dessas informações e considerando que o prazo prescricional não se suspende em relação aos réus que não têm foro privilegiado em virtude da função que exercem, observada a jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno, Inq nº 1.720-RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, publicado no DJU de 14.12.2001; Tribunal Pleno, Inq nº 675-PB, Relator Ministro Néri da Silveira, publicado no DJU de 25.03.1994; Tribunal Pleno, Rcl nº 1.121-PR, Relator Ministro Ilmar Galvão, publicado no DJU de 16.06.2000 -, os autos devem ser desmembrados para que os denunciados E M M P, M C e M R F C sejam processados perante a Justiça Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul.

No que diz respeito ao denunciado A P, os autos deverão ser arquivados até que a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul dê autorização para processá-lo ou até que encerre o seu mandato de Governador do Estado.

Em face disso, DECLARO suspenso, a partir do dia 11.11.2009, data em que a Assembleia Legislativa do Estado recebeu a solicitação de autorização para processá-lo, o prazo da prescrição punitiva do Estado, em relação ao acusado A P. DETERMINO, ainda, o desmembramento dos autos com remessa de cópia integral do processo à Justiça Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul, para que os denunciados E M M P, M C e M R F C sejam processados e julgados.

(AgRg na APn 573/MS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 29/06/2010, DJe 23/08/2010)

No Inquérito n. 650, o STJ confirmou a possibilidade de prisão preventiva de Governador de Estado, como medida cautelar que prescinde de autorização da Assembléia Legislativa. Contudo, não afastou a necessidade da referida autorização para fins de recebimento da denúncia e processamento de Governador. Segue a ementa:

PRISÃO PREVENTIVA. GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. POSSIBILIDADE. IMUNIDADE PENAL RELATIVA GARANTIDA SOMENTE AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RESERVA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL. AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA. PRESCINDIBILIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. TENTATIVA DE FRUSTRAR A INSTRUÇÃO CRIMINAL. CORRUPÇÃO DE TESTEMUNHA. FALSIDADE IDEOLÓGICA DE DOCUMENTO PRIVADO. MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA. NECESSIDADE.

1. Os Governadores dos Estados e do Distrito Federal não gozam de imunidade à prisão cautelar, prerrogativa extraordinária garantida somente ao Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado. Reserva de competência da União Federal. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

2. A apreciação do pedido de prisão preventiva por esta Corte prescinde da autorização da Câmara Distrital tendo em vista a natureza cautelar da providência, bem como o suposto envolvimento de membros da Casa Legislativa no esquema de corrupção.

3. Tentativa de frustrar a instrução criminal mediante corrupção de testemunha e falsificação ideológica de documento privado, crimes tipificados nos arts. 343 e 299 do Código Penal.

4. Necessidade de concessão da medida restritiva para preservação da ordem pública e garantia da instrução criminal.

5. Prisão decretada.

(Inq 650/DF, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 11/02/2010, DJe 15/04/2010)

Tal entendimento também foi adotado no julgamento da ArGr na APn n. 288, em acórdão assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO PENAL. DENÚNCIA CONTRA GOVERNADOR DO DF EM CONCURSO DE PESSOAS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA CASA LEGISLATIVA QUANTO À AUTORIZAÇÃO PARA INSTAURAR O PROCESSO COM RELAÇÃO AO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL. CONEXÃO FACULTATIVA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 80 DO CPP. DESMEMBRAMENTO DO FEITO. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO E SOBRESTAMENTO PROVISÓRIO COM RELAÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS PARA QUE PROSSIGA NO JUÍZO COMPETENTE QUANTO AOS DEMAIS CO-RÉUS.

1. Nos termos da jurisprudência assente neste Superior Tribunal de Justiça, bem como no Supremo Tribunal Federal, "no período compreendido entre o recebimento, pela Assembléia Legislativa, de ofício, solicitando licença para processar o Governador, e o término do

mandato deste, suspende-se o curso do prazo prescricional" (Pet 277/DF, Corte Especial, Rel. Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, DJ de 08/09/1997).

2. Entretanto, com relação aos demais co-denunciados sem prerrogativa de foro, o prazo prescricional não se suspende. Nesse contexto, se mostra conveniente o desmembramento do feito, autorizado pelo art. 80, in fine, do Código de Processo Penal, para que se prossiga perante o Juízo competente a persecução penal contra aqueles denunciados. Precedentes do STJ e do STF.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg na APn 288/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 06/03/2006, DJ 02/05/2006, p. 233)

O mesmo entendimento prevaleceu no julgamento da Apn n. 364, em acórdão assim ementado:

Agravo regimental. Ação penal. Governado de Estado e outros. Prerrogativa de função. Autorização da Assembleia Legislativa. Prescrição. Suspensão. Desmembramento dos autos.

1. A demora da Assembleia Legislativa em autorizar o curso do processo criminal, perante o Superior Tribunal de Justiça, contra Governador de Estado, enseja a suspensão da prescrição em relação a este desde o recebimento pela Assembleia Legislativa do referido pedido de autorização, bem como impõe o desmembramento do feito criminal para que os co-denunciados, que não têm prerrogativa de foro junto a esta Corte Superior, sejam processados e julgados perante a Justiça Estadual competente.

2. O processo crime contra Governador pode permanecer no arquivo até o momento em que afastado o óbice em relação ao seu curso normal.

3. Encerrado o mandato do Governador ou dada a autorização pela Assembleia Legislativa, o processo retoma o curso normal, devendo o denunciado ser intimado para oferecer resposta à denúncia.

Apresentados documentos pelo denunciado, abrir-se-á vista ao Ministério Público Federal (artigos 4º, caput, e 5º, caput, da Lei nº 8.038/90).

4. Agravos regimentais desprovidos.

(AgRg na APn 364/SC, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/06/2005, DJ 01/08/2005, p. 296).

Vale transcrever as seguintes ementas que demonstram ser esse o entendimento que prevalece nesta Corte desde o ano de 1991, ainda:

- PENAL. GOVERNADOR DE ESTADO. DENÚNCIA. NOTIFICAÇÃO. DESCABIMENTO.

- APÓS OFERECIDA A DENÚNCIA CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO, A PROVIDÊNCIA PRIMEIRA É O PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DESCABENDO, PORTANTO, A NOTIFICAÇÃO PREVISTA NO ART. 4., DA LEI NUM. 8.038, DE 1990.

- AGRAVO PROVIDO.

(AgRg no Inq 185/AC, Rel. Ministro ANSELMO SANTIAGO, Rel. p/ Acórdão

Ministro WILLIAM PATTERSON, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/09/1997, DJ 25/05/1998, p. 3)

 GOVERNADOR. AÇÃO. PENAL. PRESCRIÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO. SUSPENSÃO. NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE O RECEBIMENTO, PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DO OFÍCIO, SOLICITANDO LICENÇA PARA PROCESSAR O GOVERNADOR, E O TÉRMINO DO MANDADO DESTES, SUSPENDE-SE O CURSO DO PRAZO PRESCRICIONAL.
 (Pet 277/DF, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/09/1996, DJ 08/09/1997, p. 42414)

 GOVERNADOR - AÇÃO PENAL - PRONUNCIAMENTO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA CONTRÁRIO A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO - EFEITOS A CIRCUNSTÂNCIA DE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA MANIFESTAR-SE CONTRARIAMENTE À INSTAURAÇÃO DE PROCESSO PENAL CONTRA GOVERNADOR NÃO TRADUZ ÓBICE DEFINITIVO À PROPOSITURA DA AÇÃO OU AO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO JÁ INICIADO. DEIXANDO ELE O CARGO, DESAPARECE O OBSTÁCULO. CRIME CONTRA A HONRA - AÇÃO PENAL - FUNCIONÁRIO PÚBLICO. SE O CRIME É PRATICADO CONTRA QUEM NÃO MAIS É FUNCIONÁRIO PÚBLICO, A AÇÃO SERÁ PRIVADA, AINDA QUE AS OFENSAS SE REFIRAM AO EXERCÍCIO DO CARGO.

DIFAMAÇÃO.

NÃO SE CONFIGURA ESSE CRIME SE AS INCREPAÇÕES SÃO GENÉRICAS, SEM QUE SE IMPUTE FATO DETERMINADO.

PRESCRIÇÃO.

NÃO SE SUSPENDE O FLUXO DO PRAZO EM VIRTUDE DE O PROCESSO NÃO PODER TER CURSO POR FALTA DE PRONUNCIAMENTO POSITIVO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA QUANTO A SUA INSTAURAÇÃO.

(Apn 27/BA, Rel. Ministro EDUARDO RIBEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/1994, DJ 20/02/1995, p. 3092)

 CONSTITUCIONAL E PENAL. GOVERNADOR. LICENÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. RENÚNCIA. PRESCRIÇÃO.

1 - O PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA PROCESSAR GOVERNADOR DE ESTADO TEM ASSENTO NO PRINCÍPIO QUE REGE A INDEPENDÊNCIA DOS PODERES E, QUANDO NÃO RESPONDIDO, TEM O SÓ EFEITO DE SUSPENDER O PROCESSO E NÃO O CURSO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

2 - PRECEDENTES.

3 - QUEIXA APRESENTADA A 07.05.93 POR CRIME DE DIFAMAÇÃO DECORRENTE DE PUBLICAÇÃO EFETUADA EM JORNAL QUE CIRCULOU NO DIA 02.05.93, SENDO ORDENADA A EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REQUISITANDO LICENÇA PARA PROCESSAR O GOVERNADOR, NO DIA 02.09.93. A RENÚNCIA DO QUEIXOSO, A 02.04.94, TEM A EXCLUSIVA FINALIDADE DE MOVIMENTAR NORMALMENTE O PROCESSO. TRATANDO-SE DE PESSOA MAIOR DE SETENTA ANOS DE IDADE, A PRESCRIÇÃO DE DOIS ANOS FICA REDUZIDA PELA METADE, TENDO-SE CONSUMADO NO DIA 02.05.94.

(Apn 57/RJ, Rel. Ministro JESUS COSTA LIMA, CORTE ESPECIAL, julgado

em 27/10/1994, DJ 12/12/1994, p. 34300)

 PROCESSUAL PENAL. TENTATIVA DE HOMICÍDIO. GOVERNADOR.
 - A NEGATIVA DE LICENÇA, PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, PARA
 PROCESSAR E JULGAR GOVERNADOR, NÃO IMPLICA NO
 ARQUIVAMENTO DO FEITO. ESTE FICARÁ SOBRESTADO ENQUANTO O
 INDICIADO ESTIVER NO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO.
 (Inq 123/PB, Rel. Ministro JOSE CÂNDIDO DE CARVALHO FILHO, CORTE
 ESPECIAL, julgado em 01/08/1994, DJ 07/11/1994, p. 29993)

 AÇÃO PENAL. GOVERNADOR. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA
 LEGISLATIVA. NECESSIDADE.
 I - A CORTE ESPECIAL FIXOU ORIENTAÇÃO NO SENTIDO DE QUE É
 LICITO ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS CONDICIONAREM O
 PROCESSO CONTRA O GOVERNADOR A QUE A NEGAÇÃO SEJA
 PREVIAMENTE ADMITIDA POR DOIS TERÇOS DA ASSEMBLEIA
 LEGISLATIVA. PRECEDENTE.
 II - AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
 (AgRg na Pet 277/DF, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, CORTE
 ESPECIAL, julgado em 23/06/1992, DJ 08/09/1992, p. 14319)

 PENAL. QUEIXA-CRIME CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO.
 PROCESSAMENTO DESAUTORIZADO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.
 ARQUIVAM-SE OS AUTOS DA QUEIXA-CRIME MOVIDA CONTRA
 GOVERNADOR DE ESTADO CUJA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, NOS
 TERMOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NEGA AUTORIZAÇÃO PARA O
 PROCEDIMENTO JUDICIAL.
 (Pet 12/PA, Rel. Ministro WILLIAM PATTERSON, CORTE ESPECIAL, julgado
 em 14/02/1991, DJ 10/06/1991, p. 7824)

 PENAL. AÇÃO PENAL CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO.
 PROCESSAMENTO DESAUTORIZADO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.
 ARQUIVAM-SE OS AUTOS DA AÇÃO PENAL MOVIDA CONTRA
 GOVERNADOR DE ESTADO CUJA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, NOS
 TERMOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NEGA AUTORIZAÇÃO PARA O
 PROCEDIMENTO JUDICIAL.
 (APn 14/ES, Rel. Ministro WILLIAM PATTERSON, CORTE ESPECIAL,
 julgado em 14/02/1991, DJ 01/04/1991, p. 3410)

Ademais, sobre o tema específico, a Ministra **NANCY ANDRIGHI**,
 discorrendo sobre a competência originária, em *Comentários à Constituição do Brasil*
 (CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira e outros coord.; São Paulo:
 SARAIVA/ALMEDINA, 2013, pp. 1.444/1.445), leciona que:

A competência originária prevista na letra *a* do inciso I do art. 105 decorre de
 prerrogativa de função conferida em atenção ao interesse público e a
 relevância do cargo. A Constituição procura salvaguardar o exercício do cargo

ou do mandato por seu agente. Não se trata, assim, de benefício pessoal, inexistindo qualquer ofensa ao princípio da igualdade.

Daí resulta irrelevante o momento da infração. A prerrogativa pressupõe apenas a investidura do agente público. Ainda que o delito tenha sido cometido antes da posse, deve-se respeitar o foro privilegiado e, por outro lado, encerrado o exercício da função pública, cessa a prerrogativa.

(...)

Quanto ao conteúdo propriamente dito da norma, é de se notar que o Superior Tribunal de Justiça julgará os governadores dos Estados e do Distrito Federal apenas nas infrações penais comuns e desde que autorizada pela Assembléia Legislativa como pressuposto de procedibilidade da ação penal. Enquanto não concedida essa autorização ou caso esta venha a ser negada o prazo prescricional não fluirá. (...)

5.2. Nesse passo, penso que qualquer alteração brusca na jurisprudência da Corte, modificando o entendimento consolidado para assentar que, no caso, diante da ausência de norma específica na Constituição do Estado de Minas Gerais, estaria esta Corte Superior autorizada a prosseguir com a análise da denúncia contra o agravante, por fato praticado ainda durante a jurisprudência consolidada que a exigia, parece que causa gravame ao ora investigado, de tal sorte a surpresa da alteração justamente em sua denúncia.

Não parece razoável aplicar a tese de imediato, caso prevaleça a posição defendida pelo eminente e culto relator, mas somente para fatos ocorridos a partir da mudança jurisprudencial da Corte, sob pena de grave prejuízo ao imputado.

6. Ante o exposto, por todos estes fundamentos, reiterando as vênias necessárias ao eminente relator, dou provimento ao agravo regimental, em parte, reconhecendo, no caso, a necessidade de oficiar-se imediatamente à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais para que delibere sobre a autorização para o prosseguimento desta ação penal.

É como voto.