

05/08/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.798 PIAUÍ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Destaco, inicialmente, a plena legitimidade do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à parcial procedência da presente ação direta tem suporte na orientação jurisprudencial que o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou no julgamento da controvérsia ora em exame, *como resulta claro* de diversos precedentes (RTJ 213/436-438 – ADI 341/PR – ADI 1.440/SC, *v.g.*).

A jurisprudência desta Suprema Corte já se consolidou no sentido de que o Advogado-Geral da União – que, *em princípio*, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, *v.g.*) – não está obrigado a defender, *incondicionalmente*, o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional:

“ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.

– O Advogado-Geral da União – que, *em princípio*, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, *v.g.*) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.”

(ADI 2.681-MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale lembrar, no ponto, que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, **já teve a oportunidade** de advertir que “o Advogado-Geral da União **não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade**” (**ADI 1.616/PE**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei). Esse entendimento jurisprudencial **veio a ser reafirmado** nos julgamentos **da ADI 2.101/MS**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, **e da ADI 3.916/DF**, Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável, desse modo, **sob a perspectiva** de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, **o pronunciamento** que, nestes autos, **manifestou** o Senhor Advogado-Geral da União.

Prosseguindo, Senhor Presidente, **desejo acentuar** que o julgamento da presente controvérsia constitucional **põe em perspectiva dois temas impregnados do mais alto relevo político-jurídico**, ambos pertinentes **ao princípio da federação e ao postulado republicano**.

O exame da questão concernente **ao princípio federativo** resulta, na espécie, do debate **em torno** da repartição material de competência normativa no âmbito do Estado Federal brasileiro.

Sob tal perspectiva, **cabe reconhecer** que esta Suprema Corte, em **reiterados** pronunciamentos, **consagrou** diretriz jurisprudencial **no sentido** de competir, *privativamente*, à União Federal – **e a esta, apenas** – a atribuição de legislar **em tema** de *crimes de responsabilidade*, **seja** para tipificá-los, **seja** para definir-lhes a ordem ritual **ou** o “*modus procedendi*”.

Em virtude dessa orientação jurisprudencial, **firmaram-se** diversos precedentes, **todos no sentido de não se revelar possível** ao Estado-membro **dispor** sobre o tema em questão, **sob pena** de usurpação da competência

legislativa da União Federal (tal como vem esta enumerada no art. 22, I, da Lei Fundamental), **resultante** de transgressão ao modelo de discriminação material de atribuições normativas partilhadas entre as pessoas políticas que compõem o Estado Federal brasileiro.

Não desconheço, Senhor Presidente, **na linha** dos votos **que proferi em diversos julgamentos (Pet 1.656/DF – Pet 1.954/DF – RE 367.297/SP – RE 411.414/MG), que se registra, na matéria em exame, amplo dissídio doutrinário** em torno da qualificação jurídica do “crime de responsabilidade” e do processo a que dá origem, pois, **para uns**, o “impeachment” **constitui processo eminentemente político, enquanto** que, **para outros**, ele representa *processo de índole criminal (como sucedeu sob a legislação imperial brasileira: Lei de 15/10/1827), havendo, ainda*, os que nessa matéria **identificam** a existência *de um processo de natureza mista, consoante revela o magistério de eminentes autores* (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O Impeachment”, p. 75/87, 2ª ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3/596-600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/168-172, 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 518-520, 10ª ed., 1995, Malheiros; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2931-2945, 1991, Forense Universitária; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/351-361, 3ª ed., 1987, RT; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 165/170, 7ª ed., 1990, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Elementos de Direito Processual Penal”, vol. 3/375, Forense; JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira – Comentários”, p. 133, 2ª ed., 1924; CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II/105-106, item n. 332, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos; AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925).

Por entender, Senhor Presidente, **que a natureza jurídica** do “crime

de responsabilidade” permite situá-lo no plano **estritamente** político-constitucional, revestido de caráter extrapenal, **não posso deixar de atribuir** a essa figura a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestido, em consequência, de conotação criminal, **o que me autoriza concluir** – embora **diversamente** da orientação jurisprudencial **prevalecente** nesta Suprema Corte (**RTJ** 166/147 – **RTJ** 168/729, v.g.) – **que o impropriamente** denominado “crime de responsabilidade” **não traduz** instituto de direito penal, **viabilizando-se**, por isso mesmo, a possibilidade de o Estado-membro sobre ele legislar.

Essa percepção do tema **tem o beneplácito** de autoridíssimo magistério doutrinário (PAULO BROSSARD, “O Impeachment”, p. 82, item n. 56, 2ª ed., 1992, Saraiva; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “A Constituição Federal Comentada”, vol. II/274-275, 1948, Konfino; CASTRO NUNES, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, vol. 1/40-41, item n. 2, 1943, Forense; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 1.239, 2002, Atlas; LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 268/269, itens ns. 1 e 3, 6ª ed., 2002, Saraiva), cujas lições propiciam o substrato teórico **legitimador** das conclusões que venho de expor.

Reconheço, no entanto, **que diverso é**, nesse tema, o pensamento jurisprudencial **predominante** nesta Suprema Corte, como precedentemente por mim assinalado, **tanto** que os reiterados pronunciamentos deste Tribunal **culminaram** na formulação da **Súmula Vinculante 46/STF**, cujo enunciado assim dispõe:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.” (grifei)

Os precedentes a que me referi **deixam claro que é inconstitucional** a **regulação normativa**, por parte do Estado-membro, **dos temas** relativos à

ADI 4798 / PI

definição típica do *crime de responsabilidade*, de um lado, **e à determinação** de seu processo e julgamento, de outro (ADI 341/PR, Rel. Min. EROS GRAU – ADI 687/PA, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.879/RO, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADI 1.901/MG, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ADI 2.592/RO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – ADI 3.279/SC, Rel. Min. CEZAR PELUSO, *v.g.*):

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Rondônia. Emenda Constitucional nº 11/99: artigo 137, §§ 3º e 4º. Multa por atraso de pagamento a servidores públicos. Iniciativa reservada ao Chefe Do Poder Executivo. Despesa com servidores estaduais. Vinculação a índice federal: inconstitucionalidade. Crime de responsabilidade. Definição jurídica do delito, regulamentação do processo e do julgamento: competência da União.

.....
4. São de competência da União a definição jurídica de crime de responsabilidade e a regulamentação dos respectivos processo e julgamento. Precedente.”

(ADI 2.050-MC/RO, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

“Inscreve-se na competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e a disciplina do respectivo processo e julgamento.

Precedentes do Supremo Tribunal: ADIMC 1.620, ADIMC 2.060 e ADIMC 2.235.”

(ADI 2.220-MC/SP, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – grifei)

Constata-se, portanto, a inconstitucionalidade das expressões normativas “*processar e julgar o Governador nos crimes de responsabilidade*” **e** “*ou perante a Assembleia Legislativa nos crimes de responsabilidade*” **inscritas, respectivamente, no inciso XIII do art. 63 e no art. 104, ambos da Constituição do Estado do Piauí.**

Há a examinar, ainda, a alegação de inconstitucionalidade da regra fundada no art. 104 da Constituição piauiense **na parte que atribui** à Assembleia Legislativa estadual **competência** para exercer o controle prévio, mediante outorga de licença, das persecuções penais **instauradas** contra o Governador do Estado **perante** o E. Superior Tribunal de Justiça.

Vê-se que essa segunda questão envolve o tema *da responsabilidade criminal* do Governador do Estado **e a possibilidade de controle parlamentar prévio da instauração**, em juízo, da “*persecutio criminis*” **contra** o Chefe do Poder Executivo local.

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 ideia republicana**, que se opõe – *em função de seu próprio conteúdo* – às formulações teóricas ou jurídico-positivas que proclamam, **nos regimes monárquicos**, a *absoluta irresponsabilidade pessoal* do Rei ou do Imperador, **tal como 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 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 consequências jurídicas de seu próprio comportamento **é inerente e consubstancial**, *desse modo*, **ao regime republicano**, que constitui, *no plano de nosso ordenamento positivo*, **uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais** adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.

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

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

O princípio republicano, que outrora constituiu um dos núcleos imutáveis das Cartas Políticas promulgadas **a partir** de 1891, **não obstante** sua plurissignificação conceitual, **consagra**, *a partir da ideia central que lhe é subjacente*, **o dogma de que todos os agentes públicos** – os

ADI 4798 / PI

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, 2ª ed., 1981, Forense; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “**Curso de Direito Constitucional Positivo**”, p. 518/519, 10ª ed., 1995, Malheiros; MARCELO CAETANO, “**Direito Constitucional**”, vol. II/239, item n. 90, 1978, Forense, *v.g.*).

Cumpr **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 conseqüência 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.” (grifei)

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

“PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES.

*– A **responsabilidade** dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da idéia republicana. 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 permanentemente sujeitos, **uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembléia 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.”

(ADI 1.008/PI, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO)

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

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

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

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

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

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

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

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

ADI 4798 / PI

Tribunal de Justiça, **contra** o Chefe do Poder Executivo **estadual**.

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

Na realidade, a diretriz jurisprudencial **que 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 dada** pelo Poder Legislativo local, **a quem incumbe**, com fundamento em juízo de caráter **eminentemente** discricionário, **exercer** *verdadeiro controle político prévio* de **qualquer** acusação penal **deduzida** contra o Chefe do Poder Executivo do Estado-membro, **compreendidas**, na locução constitucional “*crimes comuns*”, **todas** as infrações penais (**RTJ 33/590** – **RTJ 166/785-786**), **inclusive** as de caráter eleitoral (**RTJ 63/1** – **RTJ 148/689** – **RTJ 150/688-689**) **ou** as de natureza meramente contravencional (**RTJ 91/423**).

A “ratio” subjacente a essa orientação jurisprudencial, **que prestigia o princípio da Federação e que busca preservar a intangibilidade da autonomia estadual – impedindo** que ocorra a **suspensão provisória** do exercício do mandato pelo Governador do Estado, **motivada** pelo recebimento judicial da denúncia **ou** da queixa-crime, **exceto se houver consentimento prévio emanado** da Assembleia Legislativa local – **reflete-se** no próprio **magistério da doutrina** (ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 429/430, 7ª ed., 2000, Atlas; JULIO FABBRINI MIRABETE, “Código de Processo Penal Interpretado”, p. 296, item 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.

Mostra-se lapidar, *sob todos os aspectos*, **a autorizada lição** de JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 636/640, item n. 17, 38ª ed., 2015, Malheiros), que, *a propósito da questão ora em análise*, **expende** as seguintes considerações:

“Até a 6ª edição, observáramos que, nos ‘crimes comuns’, não nos parecia mais possível definir, na Constituição estadual, que a admissibilidade do processo perante o Superior Tribunal de Justiça dependesse da autorização da Assembleia Legislativa. As Constituições estaduais, no entanto, tomaram rumo diverso, exigindo tal autorização. Em face disso, ‘re melius perpensa’, entendemos válida essa posição das Cartas dos Estados. É que o juízo prévio de admissibilidade da acusação, que requer o voto de dois terços da representação popular, é um prejulgamento que embasa a suspensão do acusado de suas altas funções, com

aquela mesma ideia dos sistemas argentino e norte-americano de que uma alta autoridade governamental não pode ser submetida a um processo político ou criminal, enquanto estiver no exercício de sua magistratura. Hamilton já advertia, faz dois séculos, que um tribunal bem constituído para julgar denúncias é não menos desejável do que difícil de se conseguir em um governo totalmente eletivo, pois as ofensas resultantes da conduta de irregularidades de homens públicos são de natureza 'política', de onde várias fórmulas sugeridas perante a Convenção de Filadélfia, entendendo que a solução encontrada de controle político prévio ao processo criminal fora um prudente meio-termo. O Brasil encontrou ainda um sistema mais adequado, submetendo o processo de imposição de sanção política ou criminal a uma condição prévia de oportunidade política a ser decidida pela representação popular, o que corresponde a uma exigência democrática de que o Governador, como o Presidente da República, só deva ser submetido a um processo que o afaste do cargo, para o qual foi eleito pelo povo, com o consentimento ponderado pelo voto de dois terços dos membros da respectiva assembleia representante desse mesmo povo." (grifei)

Cabe registrar, que o Plenário desta Suprema Corte, *em recentíssimos julgamentos*, **reafirmou** esse entendimento e **considerou constitucionalmente válidas** disposições normativas *de outras* Constituições estaduais **que atribuíram** competência à Assembleia Legislativa local **para autorizar, ou não, mediante controle parlamentar prévio, a instauração de persecução penal, perante o E. Superior Tribunal de Justiça, contra o Governador do Estado (ADI 4.800/RO, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.):**

"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 Assembleia 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 Assembleia Legislativa local. Eventuais episódios de negligência deliberada das Assembleias 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 4.791/PR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

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

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

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

(ADI 4.792/ES, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

Também perfilho esse mesmo pensamento (RTJ 180/235-236, Rel. Min.

CELSO DE MELLO), razão pela qual tenho por plenamente constitucional a cláusula inscrita na primeira parte do art. 104 da Constituição do Estado do Piauí:

“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 *persegúveis* 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 80.511/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Sendo assim, pelos fundamentos expostos e, *sobretudo*, **em face** dos precedentes mencionados, **julgo parcialmente procedente** a presente ação direta, **para declarar a inconstitucionalidade das expressões normativas constantes do inciso XIII** do art. 63 (“*processar e julgar o Governador nos crimes de responsabilidade*”) e do art. 104 da Constituição do Estado do Piauí (“*ou perante a Assembleia Legislativa, nos crimes de responsabilidade*”),

ADI 4798 / PI

reconhecendo, de outro lado, **a plena validade constitucional da expressão normativa** (“O Governador, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos deputados estaduais”) **inscrita** na primeira parte do art. 104 dessa mesma Constituição estadual.

É o meu voto.