

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, ILUSTRE PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

“Quando as leis cessam de proteger nossos adversários, virtualmente, cessam de proteger-nos”.

(Rui Barbosa, transcrito pelo Ministro Gonçalves de Oliveira, no histórico julgamento do HC nº 41.296)

Urgente!

O **PARTIDO SOCIAL CRISTÃO -PSC**, partido político devidamente registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, por seus advogados devidamente constituídos (procuração com poderes específicos em anexo), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no **art. 102, inciso I, “a”, da Constituição da República de 1988** e na **Lei nº 9.868/99**, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Para atribuição de **interpretação conforme à Constituição ao bloco normativo** formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, em especial após as decisões deste Supremo Tribunal Federal nas **ADI nº 5.540/MG, nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**, o que faz com fundamento nos seguintes fundamentos constitucionais.

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA PRESENTE AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA.

O Requerente, consoante os documentos anexos, é partido político **com** registro junto ao e. Tribunal Superior Eleitoral e **com** representação política no Congresso Nacional, pelo que **detém** legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, na forma do **art. 103, inciso VIII, da Constituição**.

Além do mais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **não** diverge em relação à **legitimidade universal dos partidos políticos** para o ajuizamento de ações de controle concentrado, dispensando-lhes a exigência de demonstração de pertinência temática:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIações PARTIDARIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLITICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLITICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATORIA - INOCORRENCIA DE TRANSGRESSAO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRENCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

PARTIDO POLÍTICO E PERTINENCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnar qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.

A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República.

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes.

REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DO PARTIDO POLÍTICO NA AÇÃO DIRETA: O Partido Político, nas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, e representado pelo Presidente de seu Diretório Nacional, independentemente de previa audiência de qualquer outra instância partidária, exceto na hipótese de existir prescrição de ordem legal ou de caráter estatutário dispendo em sentido diverso (...).

(ADI nº 1.096/DF-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/1995)

Neste sentido, cite-se ainda **ADI nº 1.963/DF-MC (Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 07/05/1999)** e **ADI nº 1.407/DF-MC (Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24/11/2000)**.

Ainda que assim não fosse, o Requerente **possui** interesse institucional na **interpretação conforme à Constituição ao bloco normativo composto pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP**, já que se referem ao estatuto jurídico constitucional de afastamento cautelar de **Governadores de Estado**.

Como sabido, o **art. 14, §3º, da Constituição da República** atribuiu aos **partidos políticos** o monopólio das candidaturas políticas, de modo que todo **Governador de Estado** devidamente eleito será **necessariamente** filiado a uma agremiação partidária, que, por isso mesmo, tem interesse legítimo na tutela do mandato conquistado nas urnas.

Demonstrada, portanto, a **legitimidade ativa** do Requerente.

II – DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

A presente ação direta tem por escopo a **atribuição de interpretação conforme à Constituição Federal** ao bloco normativo formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, **em especial** quando da aplicação de tais dispositivos a **Governadores de Estados**.

Esses dispositivos, que dispõem sobre **os critérios e os procedimentos para a decretação de medidas cautelares no processo penal** e preveem a **suspensão do exercício de função pública como medida cautelar alternativa à prisão**, possuem a seguinte redação¹:

“Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

(...).

*§ 2º As medidas cautelares serão decretadas **pelo juiz** a requerimento das partes ou, quando no curso da investigação criminal, por representação da autoridade policial ou mediante requerimento do Ministério Público.*

*§ 3º **Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, determinará a intimação da parte contrária, para se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias, acompanhada de cópia do requerimento e das peças necessárias, permanecendo os autos em juízo, e os casos de urgência ou de perigo deverão ser justificados e fundamentados em decisão que contenha elementos do caso concreto que justifiquem essa medida excepcional”.***

“Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão (...):

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais”;

“Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada.

§ 1º Na motivação da decretação da prisão preventiva ou de qualquer outra cautelar, o juiz deverá indicar concretamente a existência de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

§ 2º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

¹ Dispositivos legais extraídos de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm.

I - limitar-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - limitar-se a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”.

A adequada interpretação constitucional desses dispositivos legais no que diz respeito à sua aplicação a processos criminais em que Governadores de Estado figurem como investigados ou como réus perpassa pelos princípios constitucionais da **separação e harmonia entre Poderes (art. 2º)**, da **soberania popular (art. 14)**, do **voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, §4º, inciso II)**, da **autonomia institucional dos Estados membros, como elemento integrante do próprio conceito de Federação (art. 60, §4º, I)** e do **estatuto constitucional do mandato político dos Chefes do Poder Executivo Estadual (art. 28, II)**, valores a serem devidamente harmonizados com o postulado da **responsabilização pessoal dos agentes políticos e da efetividade da jurisdição**, tais com assentado por esta Corte no julgamento da ADI nº 5.540/MG, nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI.

Todos os dispositivos integrantes do bloco normativo ao qual se pretende atribuir interpretação conforme à Constituição derivam de normas pós constitucionais.

Assim, estando-se diante **norma pós-constitucional a comportar interpretações que devem ser tidas como inconstitucionais**, faz-se de **todo cabível** a utilização de ação direta de inconstitucionalidade.

Frise-se, por oportuno, que em situação em tudo assemelhada, em que se postulada interpretação conforme aos arts. 312 e 319 do CPP, em sua aplicabilidade aos Deputados Federais e Senadores, esta Suprema Corte teve como viável a utilização de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5526, Rel. p/ acórdão Ministro Alexandre de Moraes).

III – DO CABIMENTO DO REQUERIMENTO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME EM SEDE DE ADI.

A presente ação direta de inconstitucionalidade, como já adiantado, tem por escopo a **atribuição de interpretação conforme à Constituição da República** ao bloco normativo formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, quando da sua aplicação a processos criminais em que Governadores de Estado figurem como investigados ou réus, para que se assente que a única interpretação constitucionalmente legítima dos dispositivos é aquela que estabelece que o afastamento cautelar criminal de Governadores de Estado pressupõe voto da maioria de 2/3 da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, observado necessariamente o contraditório prévio, ainda que em prazo reduzido, e mediante fundamentação que não pode considerar as competências e atribuições que são próprias ao exercício do mandato, mas, sim, deve indicar atos concretos e específicos de interferência nas investigações ou coleta de provas.

Cuida-se de pedido cujo **viabilidade** em sede de ação direta de inconstitucionalidade possui **respaldo**, há muito, na jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal, a ver:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.160/2018 DO DISTRITO FEDERAL. RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE FAMILIAR DE UNIÃO ESTÁVEL ENTRE PESSOAS DO MESMO SEXO PARA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VALORIZAÇÃO DA FAMÍLIA NO DISTRITO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Dispositivo de lei distrital (art. 2, I) que disciplina entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre homem e mulher, por meio de casamento ou união estável. Disciplina semelhante à do art. 1.723, caput, do Código Civil, cuja constitucionalidade já foi examinada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 4.277 e ADPF 132).

2. Inconstitucionalidade material e interpretação conforme. A única interpretação do artigo 2º, inciso I, que se mostra compatível com o texto constitucional é aquela que não exclua do conceito de entidade familiar, para fins de aplicação das políticas públicas previstas na Lei 6.160/2018, o reconhecimento de união estável contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo.

3. Ação Direta julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 2º, I, da Lei 6.160/2018 do Distrito Federal, nos termos acima especificados.

(ADI nº 5.971/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/09/2019)

1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 99, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado de Rondônia, com a redação da EC 20/2001. Servidor público. Ministério Público.

Eleição do procurador-geral da justiça. Previsão de recondução sem limitação no caput. Inadmissibilidade. Afronta ao art. 128, § 3º, da CR, que autoriza uma só recondução. Interpretação conforme da norma impugnada. Pedido julgado procedente para esse fim. Prejuízo do pedido quanto aos §§ 1º e 2º, revogados pela EC 49/2006. Se norma de constituição estadual, ao prever recondução ao cargo de procurador-geral do Ministério Público, não a limita, deve ser interpretada como permissão para uma única recondução.

2. Art. 100, inc. II, alínea “f”, da mesma Constituição. Membros do Ministério Público. Proibição para ocupar qualquer cargo a título demissível ad nutum. Inadmissibilidade. Impossibilidade de alcançar cargos da administração da própria instituição. Interpretação conforme para esse fim. Ação julgada, em parte, procedente. Precedente. Não pode norma de Constituição estadual proibir nomeação de membro do Ministério Público para cargo de confiança que integre a administração da própria instituição.

(ADI nº 2.622/RO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 16/02/2012)

A aplicação do bloco normativo formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, nos termos em que postulados pelo partido, conformando-o aos princípios da **separação entre os Poderes, da soberania popular, do voto direto, secreto, universal e periódico, à autonomia institucional dos Estados membros e ao estatuto constitucional dos mandatos políticos dos Chefes do Poder Executivo Estadual**, faz-se especialmente **necessária, notadamente** após as **decisão desta e. Corte** nos autos da **ADI nº 5.540/MG** e, posteriormente, das **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**.

Ao apreciar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540/MG**, este Supremo Tribunal Federal deu **interpretação conforme** ao **art. 92, §1º, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais**, para assentar a **desnecessidade de licença prévia da Assembleia Legislativa do Estado** para que o Superior Tribunal de Justiça recebesse denúncia e instaurasse ação penal contra o Governador por **crime comum, tornando aplicável, aos Governadores, a hipótese de afastamento cautelar prevista no art. 319, VI do CPP**.

No entanto, a forma como tal dispositivo deveria ser aplicado não foi detalhada, dando ensejo a múltiplas interpretações do mencionado bloco normativo.

Daí a presente ação direta, em que se pretende, mediante a técnica da interpretação conforme à Constituição, a realização de uma filtragem das diversas interpretações possíveis do bloco normativo aqui questionado, fixando-se aquela que é a única que se harmoniza com os princípios da **separação e harmonia entre Poderes (art. 2º), da soberania popular (art. 14), do voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, §4º, inciso II), da autonomia institucional dos Estados membros, como**

elemento integrante do próprio conceito de Federação (art. 60, §4º, I) e do estatuto constitucional do mandato político dos Chefes do Poder Executivo Estadual (art. 28, II).

IV – BREVE INTRODUÇÃO À QUESTÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ORA SUBMETIDA À CORTE – O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS GOVERNADORES DE ESTADO, CHEFES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – O PÊNDULO CONSTITUCIONAL DO FEDERALISMO – EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO À AUTONOMIA POLÍTICA DOS ESTADOS – EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE: DO HISTÓRICO JULGAMENTO DOS HCS Nº 41.049 E Nº 41.296 ATÉ A VIRAGEM JURISPRUDENCIAL OPERADA EM 04/05/2017, COM O JULGAMENTO DAS ADI Nº 4.764/AC, Nº 4.797/MT E Nº 4.798/PI.

Um dos elementos marcantes da história constitucional brasileira refere-se à construção do federalismo e ao movimento pendular revelador de períodos de grande autonomia dos entes federados (com prestígio daquilo que foi denominado por Raul Machado Horta de “força centrífuga”), alternados por fases de inquestionável concentração de poderes na União (“força centrípeta”).

Nesse sentido, irretocáveis as palavras do Ministro Ricardo Lewandowski, em sua celebrada obra “*Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*”:

“É interessante observar que a Federação Brasileira, ao longo de sua história, tem alternado momentos de grande descentralização com outros de exagerada centralização, obedecendo a um movimento pendular. Períodos houve em que os entes federados foram enormemente prestigiados, como ocorreu logo após a adoção dessa forma de organização estatal, contrastando com outros em que grande parte das competências e dos recursos foram concentrados ao nível da União, tal qual aconteceu na longa fase de exceção vivida a partir do movimento político-militar de 1964 e que se encerrou com a promulgação da Constituição de 1988” (p. 25).

De fato, diversos são os episódios históricos em que este movimento pendular do federalismo brasileiro se materializou em comportamentos do poder central tendentes à aniquilação da autonomia das esferas estaduais, **em especial quando suas respectivas lideranças políticas se posicionavam em rota de colisão.**

Em verdade, o disfuncional comportamento de aniquilação de opositores estaduais, com clara usurpação da esfera de autonomia local, converteu-se em instrumento de afirmação do **regime militar de exceção experimentado pelo país**: num primeiro momento, fez-se uso de instrumentos judiciais para fins de prisão e afastamento de Governadores de Estado desalinhados ao regime; num

segundo momento, vulgarizou-se o instituto da intervenção federal, com o que restaram substituídos os mandatários estaduais por representantes indicados e alinhados ao poder central.

No que se refere à utilização de processos judiciais (que foram “*militarizados*”, como forma de burla à exigência de prévia autorização das Assembleias Legislativas para fins de instauração de processos por crimes comuns e de responsabilidade), o comportamento do regime encontrou a devida reação deste Supremo Tribunal Federal, que, sem tergiversar, repeliu tais iniciativas, **reafirmando a premissa de que mesmo supostas infrações militares deveriam ser compreendidas no conceito de “crime comum”, a impor, para fins de processamento, a prévia autorização política da Assembleia Legislativa Estadual.**

Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal, **reafirmando a imprescindibilidade do crivo político do Poder Legislativo Estadual em tema de abertura de processos contra Governador de Estado, conferiu densidade ao auto governo dos Estados Federais, garantindo que providência de tamanha repercussão na vida política dos Estados (qual seja, o afastamento do Chefe do Poder Executivo) jamais pudesse ser adotada sem que, antes, fosse obtida a devida autorização política dos membros da Assembleia Legislativa respectiva.**

Nesse sentido, os históricos julgamentos do **HC nº 41.049** (impetrado em 1964 por Arnaldo Wald, em favor do Governador do Estado do Amazonas), e do **HC nº 41.296**, julgado apenas semanas depois, numa clara revelação do “*espírito autoritário*” daquele momento, e impetrado por Sobral Pinto em favor do Governador de Goiás.

Ao submeter ao Plenário desta Suprema Corte o **HC nº 41.296**, após deferimento de medida liminar num sábado, cujo conteúdo foi apenas “*defiro*”, o Ministro Gonçalves de Oliveira assim destacou a relevância constitucional do tema então submetido ao debate:

*“Este Tribunal foi instituído para casos como este, **para as grandes questões constitucionais, para o caso sub-judice em que um Governador invoca prerrogativas constitucionais de não ser processado na Justiça Militar, alegando privilégio de foro, dada sua condição mesma de Governador de um Estado da Federação.** Este Tribunal não faltará à sua destinação histórica, nem se omitirá nas suas funções decorrentes de sua posição de cúpula do Poder Judiciário (...).”*

A ordem de *habeas corpus* foi concedida.

E o fundamento constitucional para tanto foi muito bem resumido pelo saudoso Ministro Evandro Lins: “*Tal como acontece com o Presidente da República, **a declaração da procedência ou improcedência da acusação feita aos Governadores Estaduais deve ser renunciada, antes, pela***

Câmara Legislativa. Não está em causa a origem do processo, nem a autoridade que procedeu as investigações, nem tampouco a natureza da infração. Os crimes só poderão ser comuns ou de responsabilidade. Em qualquer hipótese, o julgamento deverá verificar-se pelo órgão competente para fazê-lo (...). Se o crime é de responsabilidade, a competência para julgamento é da Assembleia Legislativa; se comum, de Tribunal de Justiça de Estado, depois de declarada a procedência da acusação por maioria absoluta da assembleia”.

À alta reação constitucional desta Suprema Corte, sobreveio a edição do Ato Institucional nº 2/65, e, depois, o infame AI nº 5, a revelarem o passo a passo do movimento autoritário de concentração de poderes na Presidência da República e de supressão de liberdades e de direitos políticos que timbrou aquele terrível período de exceção.

Relevantíssimo, sob tal aspecto, os registros do Ministro Ricardo Lewandowski, novamente em sua obra *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*:

“(...). Com efeito, a partir do Ato Institucional nº 02/65, as eleições estaduais passaram a ser controladas, de maneira crescente, pelo Governo Federal. Como se recorda, nos pleitos de 1970, 1974 e 1978, os governadores eram apontados oficiosamente pelo Presidente da República, sendo tal indicação homologada por um colégio eleitoral no âmbito estadual. Vale lembrar ainda que até o começo de 1979 os governadores constituíam meros agentes do poder central, demissíveis ad nutum, com fundamento nas faculdades excepcionais conferidas ao Chefe do Poder Executivo Federal pelo Ato Institucional nº 5/68”.

Todas essas considerações são feitas apenas para realçar que a **exigência de prévia autorização dos poderes legislativos respectivos, como pressuposto necessário para a abertura de processo por crime comum e para o afastamento de Governadores de Estado**, serviu, historicamente, e em especial nos momentos constitucionalmente mais sombrios, **como relevante instrumento de proteção da esfera de autonomia dos Estados membros contra ilegítimas invasões e usurpações a cargo do Governo Central.**

Pois bem, o advento da Constituição da República de 1988 e o pleno restabelecimento do regime democrático representou nova alternância pendular, **agora com estabelecimento de um federalismo de cooperação e com a consolidação de um modelo de “certo equilíbrio” entre União e Estados membros.**

Raul Machado Horta, em seu *“Tendências Atuais da Federação Brasileira”*, sustenta que *“a oscilação pendular que percorre a evolução do federalismo constitucional brasileiro, marcada por fases de plenitude e períodos de queda e de negação, de alternância do federalismo hegemônico e centrípeto*

e do federalismo centrífugo e dualista atingiu, afinal, o seu momento de estabilização na Constituição Federal de 1988. Sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais”.

A Constituição democrática de 1988, ao criar o Superior Tribunal de Justiça como órgão federal de cúpula na aplicação de legislação federal, a ele conferiu a competência para processar e julgar os Governadores de Estado por crimes comuns, retirando tal atribuição da esfera dos Tribunais de Justiça locais (CF, art. 105, I, “a”).

Nada disse, no entanto, a Carta Política, tal como o fez em relação ao Presidente da República (CF, art. 86 e 51, I), sobre a necessidade, ou não, de prévia autorização do Poder Legislativo local, para abertura de processo criminal contra Governador de Estado pelo Superior Tribunal de Justiça, com a grave consequência do afastamento temporário de mandato daí decorrente.

E esse silêncio da Constituição Federal, **que transferiu ao E. STJ a competência para processar e julgar os Governadores, sem qualquer condicionamento ao crivo político prévio do Poder Legislativo respectivo**, fez com que fosse questionada, perante esta Suprema Corte, **a antiga e consolidada orientação** no sentido da validade jurídica **das regras constantes das Constituições Estaduais**, que previam, como condição de procedibilidade, **a prévia autorização legislativa** em tema de processos por crime comum movidos contra Governadores de Estado, **em simetria ao rito previsto para o Presidente da República**.

Esse questionamento constitucional é bem retratado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no RE 159.230 (28/03/94):

“(...). É que a repartição do juízo de acusação contra o Presidente da República, nos crimes comuns, em juízo político e juízo técnico, tem por finalidade preservar o princípio da independência e harmonia dos poderes (CF. art. 2º)

Ora, no caso dos Governadores, essa necessidade de assegurar o equilíbrio entre os poderes não está presente. A Constituição de 1988 retirou o processo e julgamento dos crimes comuns imputados ao chefe do Executivo estadual da órbita do Judiciário local. Com isso, fez desaparecer qualquer argumento em favor simetria com o modelo federal, pois não está em jogo qualquer perturbação à independência e harmonia entre os Poderes do Estado-membro, uma vez que estranha a eles a atuação do Superior Tribunal de Justiça.”

Em resumo: como o Superior Tribunal de Justiça, órgão competente, a partir da Constituição de 1988, para processar e julgar Governadores, integra o Judiciário da União (e não o Judiciário local),

desnecessária se tornaria, segundo tal questionamento, a exigência de prévia autorização do Poder Legislativo local, pois, seguindo tal raciocínio, já não estaria mais em risco o princípio da harmonia e separação entre os poderes de um mesmo ente federativo.

Tal alegação, no entanto, foi rejeitada por esta Suprema Corte, no julgamento da AP nº 303-QO (Rel. p/ acórdão Min. Moreira Alves, DJ 23/10/1992), no RE nº 153.968 (Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 10/12/1993), vindo a ser reafirmada também no RE 159.230 (Rel. Min Sepúlveda Pertence, DJ 10/06/1994).

Quando do julgamento da Questão de Ordem na AP nº 303, o Ilustre Ministro Sepúlveda Pertence teceu as seguintes considerações:

“Creio que, embora sem norma expressa raciocínio similar conduz a derivar da própria Constituição Federal a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para, no curso do seu mandato, instaurar ou dar sequência a processo contra Governador de Estado por crimes comuns, não obstante caiba a competência a um Tribunal da União.

Pelo contrário, essa circunstância – por suas óbvias implicações com a autonomia do Estado-membro -, parece reforçar as razões determinantes da subordinação do processo a juízo político do órgão de representação popular da unidade federada.

Se no modelo federal, a exigência da autorização da Câmara dos Deputados 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 de Governador do primeiro a um órgão judiciário federal.

Convenci-me, assim, do acerto do entendimento firmado a propósito pelo Superior Tribunal de Justiça (cf. Ver. STJ 6/17, RT 654/341)”

Ao reafirmar seu entendimento – no sentido de que o deslocamento ao STJ da competência para processar e julgar Governadores, ao invés de tornar desnecessária, **reforçava ainda mais a necessidade de prévia autorização do Poder Legislativo local, agora em razão também do princípio federativo e da autonomia dos Estados membros** – o Ministro Pertence assim se posicionou:

“Da minha parte – na linha do voto, já recordado, na A. Pen 303 – insisto em que a circunstância de se ter deslocado para o STJ a competência originária para o processo dos Governadores por crimes comuns, antes de enfraquecer, fortalece a explicação sistemática de sua submissão à autorização da Assembléia Legislativa, pois, para tanto,

à que decorre, no plano horizontal, da independência dos Poderes, soma-se, no plano vertical, o princípio da autonomia dos Estado-membros.

*A propósito é de enfatizar, quando se cuida do Governador – e do contrário do que sucede com os Deputados Estaduais -, que a simples instauração do processo implica a suspensão do exercício do mandato de Chefe do Executivo: **a consequência drástica faz ociosa a demonstração do quanto poderia afetar a autonomia do Estado-membro a dispensa, para o recebimento da denúncia ou da queixa, do juízo da admissibilidade da casa por representação popular estadual.***

Finalmente, parece claro, o entendimento da decisão recorrida não implica a impunidade dos delitos atribuídos aos Governadores, quando negada pela Assembleia Legislativa competente, a autorização para o processo: a denegação da licença traduz simples obstáculo temporário ao curso da ação penal e implica suspensão do fluxo do prazo prescricional.”

Essa jurisprudência, reafirmada por essa Suprema Corte nos primeiros anos de vigência da Carta Política de 1988, veio a ser reafirmada “*nos anos 2000*”, como bem o revela, por todos, **o julgamento do HC nº 80.511 (Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14/09/2001)**, impetrado em favor do então Governador de Minas Gerais Itamar Franco.

Em seu substancial voto, o decano desta Suprema Corte bem explicitou que o automático afastamento do Chefe do Poder Executivo Estadual, por decisão proferida por Tribunal Federal, sem qualquer crivo político do Poder Legislativo local, **representava gravíssima perturbação da esfera de autonomia institucional dos Estados membros, com sensível comprometimento da própria ideia de federação, que se qualifica como cláusula pétrea:**

*“...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 (...).*

*A ideia fundamental – que motiva essa orientação jurisprudência 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-se imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (Cf. art. 60, §4º, I).

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

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

A ratio subjacente a essa orientação jurisprudência, 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 FABRINI 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”.**

Em idêntico sentido, o julgamento do **HC Nº 86.015**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16/08/2005, cuja ementa contém as seguintes passagens:

*1. A transferência para o STJ da competência originária para o processo por crime comum contra os Governadores, ao invés de elidi-la, reforça a constitucionalidade da exigência da autorização da Assembleia Legislativa para a sua instauração: se, no modelo federal, a exigência da autorização da Câmara dos Deputados para o processo contra o Presidente da República finca raízes no princípio da independência dos poderes centrais, **à mesma inspiração se soma o dogma da autonomia do Estado-membro perante a União, quando se cuida de confiar a própria subsistência do mandato do Governador do primeiro a um órgão judiciário federal.***

2. A necessidade da autorização prévia da Assembleia Legislativa não traz o risco, quando negadas, de propiciar a impunidade dos delitos dos Governadores: a denegação traduz simples obstáculo temporário ao curso de ação penal, que implica, enquanto durar, a suspensão do fluxo do prazo prescricional.

Na década que se seguiu, a orientação desta Suprema Corte no sentido de que a abertura de processo por crime comum contra Governador de Estado, **por gerar a gravíssima medida do afastamento de seu mandato, com drásticas consequências para a vida pública local**, ainda veio a ser reafirmada, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.791, de Relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki (DJe 12/02/2015):

(...). 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de considerar legítima 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 prevalência da EC 35/01, que suprimiu a necessidade de autorização legislativa para processamento de parlamentares, não alterou a situação jurídica dos Governadores. Precedente (...).

Ensaia-se, no entanto, em tal oportunidade, uma viragem do entendimento que, por décadas, e mesmo antes do advento da Constituição, sempre predominou na Corte e que colocava em relevo não apenas a **soberania popular externada nas urnas, mas, por igual, a estabilidade dos mandatos e a autonomia institucional dos Estados membros contra indevidas ingerências de órgão do Poder Judiciário Federal.**

Isso porque por ocasião de tal julgamento, alguns Ministros, considerada a nova composição da Casa, teceram longas considerações sobre aquilo que denominaram como “*abuso de posição institucional*”,

materializado pelo insistente silêncio das Assembleias locais sobre pedidos de autorizações que lhe eram encaminhados pelo Superior Tribunal de Justiça, a gerar um sentimento de impunidade incompatível com a própria ideia de responsabilização dos agentes políticos que deriva do conceito de República.

Ainda assim, **manteve-se a orientação anterior**, mesmo considerado o advento da EC 35/01, que havia suprimido a necessidade de prévia autorização para a abertura de processos criminais contra Deputados e Senadores (art. 51, I da CF), sem qualquer modificação, no entanto, em relação aos Governadores de Estado.

Eis o que ponderou, sobre esse específico ponto, o Ilustre Ministro Luís Roberto Barroso:

*“Todavia, a supressão da exigência de autorização das respectivas Casas parlamentares para a formalização de processos contra Deputados e Senadores (art. 51, I, da CF), materializada pela EC 35/01, **não alterou o regime de responsabilização dos Governadores de Estado. Foi o que restou decidido no seguinte precedentes (...).***

*Isso encontra justificativa no fato de que – **diferentemente do que ocorre com o afastamento de um Governador de Estado, que tem valor crucial para a continuidade de programas de governo locais – a suspensão funcional de um parlamentar é uma ocorrência absolutamente menos expressiva para o pleno funcionamento do Poder Legislativo. De modo que essas situações não podem ser consideradas como equivalentes para justificar uma alteração do entendimento desta Corte a respeito da validade do requisito da “licença-prévia” para o processamento de Governadores”.***

A própria envergadura constitucional do mandato de Governador de Estado, associada às graves consequências sociais de um eventual afastamento, fizeram com que esta Suprema Corte, mesmo num ambiente de “certo desconforto”, mantivesse a jurisprudência há décadas prevalecente.

A viragem jurisprudencial sinalizada quando do julgamento da ADI nº 4.791, no entanto, veio a acontecer dois anos depois, em 2017 (há apenas 03 anos, portanto), quando da análise de diversas ações diretas de inconstitucionalidade movidas contra dispositivos de Constituições Estaduais que estabeleciam, como condição de procedibilidade de ações penais contra Governadores de Estado, a prévia autorização da Casa Legislativa respectiva, já que, deflagrada a ação, **automaticamente afastado estaria o Chefe do Poder Executivo providência grave, a demandar o prévio crivo político** (ADI nº 5.540/MG, nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI).

Ficou vencido, quanto ao ponto, apenas o Ministro Decano deste Supremo Tribunal Federal, tendo sido firmada a **nova orientação da Suprema Corte, no sentido de que é inconstitucional a previsão,**

em Constituição Estadual, de dispositivo que condicione a abertura de processo criminal contra Governador de Estado à prévia autorização legislativa.

Como **calibragem necessária** à supressão da participação do Poder Legislativo **estadual** no processo de abertura de processo criminal contra Governador de Estado em um Tribunal **Federal**, esta Suprema Corte igualmente assentou **a inconstitucionalidade de qualquer norma que estabeleça o automático afastamento do Chefe do Poder Executivo Estadual, exclusivamente em razão da abertura de processo-crime.**

Nos termos da corrente majoritária, capitaneada pelo Ilustre Ministro Luís Roberto Barroso, o afastamento do mandato de Governador de Estado seria possível, **não como consequência automática do mero recebimento da denúncia**, mas, apenas, por efeito da aplicação da norma prevista no art. 319 do CPP, mediante decisão devidamente fundamentada nesse sentido.

Para assim entender, esta Suprema Corte, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu a relevância dos fundamentos que, por décadas, sustentaram o antigo entendimento da Casa, mas, no entanto, defendeu que o caso era de típica **mutação constitucional**, derivada de *“novas demandas por parte da sociedade”, do “inconformismo social com a impunidade dos agentes públicos” e das “renovadas aspirações por moralidade na política”*.

Em resumo: por entender que a realidade fática de sistemático silêncio das Assembleias locais nos sucessivos pedidos que autorização que lhe eram dirigidos pelo Superior Tribunal de Justiça gerava verdadeira *“frustração jurisdicional”*, decidiu-se, em novo juízo de ponderação e concordância entre os valores constitucionais em situação de litigiosidade (federalismo, autonomia dos Estados membros, soberania popular, governabilidade e continuidade administrativa x moralidade e responsabilização de agentes políticos) que o novo equilíbrio constitucional deveria estar:

- 1) na supressão de prévia exigência de autorização legislativa para abertura de processo criminal contra Governador de Estado;
- 2) na igual supressão do afastamento automático das funções, como consequência do mero recebimento da peça acusatória;
- 3) na possibilidade de aplicação da norma inscrita no art. 319 do CPP, especialmente no que se refere ao afastamento de Governadores de Estado de suas funções no contexto de procedimentos criminais, mas por decisão devidamente fundamentada nesse sentido.

Desde tal decisão, que é do ano de 2017, **NENHUMA ORDEM DE AFASTAMENTO CAUTELAR DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO HAVIA SIDO EXPEDIDA PELO E. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.**

O quadro fático, no entanto, é sensivelmente distinto.

Especula-se que, hoje, ao menos 07 (sete) Governadores de Estado estejam sendo investigados em regime de invariável sigilo perante o Superior Tribunal de Justiça, apenas no que concerne a medidas tomadas no combate da epidemia de Covid-19².

Muitos deles, paralelamente, também enfrentam crises políticas em seus Estados, em realidade possivelmente derivada do momento nacional de polarização política, associado à crise de saúde pública e às dificuldades econômicas dela decorrentes.

Como se não bastasse, na última sexta feira sobreveio decisão de afastamento do Chefe do Poder Executivo de um dos maiores Estados da Federação, **proferida sem contraditório prévio, monocraticamente e em atendimento a pedido dirigido pela Procuradoria Geral da República quase quinze dias antes (a denotar a pouca urgência da providência).**

A perplexidade entre a comunidade jurídica foi imediata.

Nesse sentido, algumas manifestações veiculadas na imprensa e em mídias sociais a respeito:

“Afastamento cautelar de governador por decisão monocrática é controverso

O afastamento de Wilson Witzel (PSC) do governo do Rio de Janeiro por decisão monocrática do ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça, é antidemocrático e inconstitucional. É o que afirmam constitucionalistas ouvidos pela ConJur.

Witzel foi afastado do cargo na manhã desta sexta-feira (28/8). Benedito Gonçalves afirmou que a medida — tomada antes de ouvir o político — é necessária para impedir que ele use a máquina estatal para seguir praticando crimes e dilapidando os cofres públicos. No entanto, o ministro negou pedido de prisão preventiva do governador feito pelo Ministério Público Federal

*O professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo **Pedro Estevam Serrano** opina que o afastamento de Witzel por decisão monocrática é abusivo. ‘A meu ver, há uma evidente agressão à soberania popular própria da democracia constitucional garantida na nossa Constituição’.*

² Confira-se: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/doria-witzel-oito-governadores-investigacao-coronavirus.html>, <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2128504-joao-doria-e-outros-sete-governadores-sao-investigados-pela-pgr> e <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53038337>

Daniel Sarmento, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, tem visão semelhante. ‘Não me parece compatível com o princípio democrático o afastamento de autoridade eleita por simples decisão monocrática’.

*O jurista **Lenio Streck** destaca que governador não pode ser afastado cautelarmente, muito menos por decisão monocrática, antes do recebimento da denúncia.*

A Constituição do Rio de Janeiro, no artigo 147, parágrafo 1º, I e II, estabelece que o governador ficará suspenso de suas funções se o STJ receber denúncia ou queixa-crime (em caso de crimes comuns) ou se a Assembleia Legislativa do Rio instaurar processo de impeachment (em caso de crimes de responsabilidade). Esta última medida pode ocorrer em breve, já que uma comissão da Alerj votará pedido de abertura do procedimento.

Contudo, Sarmento entende ser possível o afastamento cautelar do cargo, antes do recebimento da denúncia. ‘Não me parece que a Constituição do estado possa afastar medidas cautelares penais, até por questão de competência (compete à União legislar sobre processo penal)’³.

“Juristas veem como temerária a decisão do STJ de afastar Witzel

A decisão ocorre no bojo da operação Favorito, que apura desvios na saúde e mira também a alta cúpula do estado.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) chegou a pedir a prisão preventiva do governador, mas o STJ não acatou. Como medida alternativa, o ministro Benedito Gonçalves suspendeu o mandato de Witzel por 180 dias.

*Os termos do afastamento têm sido criticados por advogados e juristas. Na visão de especialistas ouvidos por **CartaCapital**, é temerário que um ministro, sozinho, possa afastar um governador.*

‘Governadores são afastados por impeachment e não por cautelar substitutiva de prisão preventiva’, avalia Lenio Streck, procurador aposentado e professor de Direito Constitucional.

A Constituição estadual do Rio prevê que, em caso de crimes de responsabilidade, o afastamento do governador só pode ocorrer após a abertura de um processo pela Alerj. Em 2017, contudo, o STF derrubou a necessidade dessa autorização prévia.

³ <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/afastamento-cautelar-witzel-decisao-monocratica-controverso>

Um dos mais atuantes defensores das garantias penais, o advogado Marco Aurélio de Carvalho avalia que a decisão da Corte sem receber a denúncia pode ser um precedente perigoso.

‘Afastar um governador sem uma denúncia recebida é ignorar completamente o rito correto. Hoje, é com o Witzel. Amanhã, pode ser com qualquer governador ou prefeito. Não se pode ser garantista só para uns’, diz Carvalho, coordenador do grupo Prerrogativas.

Os ministros do STJ podem, porém, decidir monocraticamente. O regimento interno do tribunal dá ao relator o poder de determinar cautelares antes de passar pelo colegiado. ‘Embora previsto na lei, é um precedente muito negativo’, critica Antônio Carlos de Almeida Castro, o Kakay.

Segundo ele, medidas como prisão e afastamento de cargo deveriam ser submetidas ao colegiado do STJ. ‘Temos que revisar e repensar esses poderes. Tenho feito essa crítica junto ao Supremo. Estamos começando a ter não onze ministros, mas onze tribunais’, completa.”⁴.

“STJ mira na cabecinha de Witzel

De onde vem o fundamento para que um magistrado, sozinho, afaste um Governador do exercício de suas funções, como aconteceu hoje com Wilson Witzel? Peço perdão pela circularidade: o fundamento vem dos próprios magistrados (...).

A ordem invocou o artigo do Código de Processo Penal que permite a juízes impor medidas cautelares com o objetivo de impedir a continuidade de crimes, ou garantir a eficácia do resultado final do processo. A norma do código, no entanto, é genérica: permite a suspensão do exercício de funções públicas em geral e seguramente não foi pensada para casos com os de presidentes e governadores. Afinal, há normas específicas para eles, que estão previstas na Constituição federal, na lei do impeachment (que se aplica a governadores) e, eventualmente, nas constituições estaduais, como é o caso do Rio de Janeiro. A excepcionalidade se explica pela característica particular da legitimação dessas funções, cujo exercício pressupõe o amparo em milhões de votos. É razoável que o direito diferencie esses agentes políticos do restante dos funcionários públicos.

Em 2017, o STF decidiu um conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade, nas quais eram impugnados dispositivos das constituições de diversos estados, inclusive do Rio de Janeiro, que espelhavam, para governadores, as proteções que a Constituição federal confere ao presidente da República. Uma delas exigia a prévia autorização das

⁴ <https://www.cartacapital.com.br/justica/juristas-veem-como-temeraria-a-decisao-do-stj-de-afastar-witzel/>

assembleias legislativas para a abertura de processo de impeachment contra o governador.

O Supremo decidiu que esses dispositivos eram inconstitucionais, entendendo que eles constituem prerrogativa de chefe de Estado, e que portanto são exclusivos do presidente. O Supremo errou, pois não é um atributo de soberania que explica a proteção. Trata-se de uma salvaguarda contra perseguições judiciais que é tão sensata para presidentes quanto para governadores: é prerrogativa de chefia de governo, não de Estado, que decorre do princípio da separação de poderes, que inequivocamente se espelha ao nível dos estados. Se hoje o cuidado nos parece excessivo, o contexto de trinta anos atrás, quando foram feitas as constituições, o justificava: na ditadura militar de 1964-85, a perseguição a opositores políticos foi em boa medida judicializada.

Nesses mesmos julgados, o tribunal decidiu que o Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe o julgamento de governadores em ações penais, poderia também “dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo”. Não é um entendimento esdrúxulo, mas caberia ao menos a ressalva de que a cautelar de afastamento não estaria à disposição quando houver disciplina jurídica específica que a regulamente, como é o caso do presidente e de boa parte dos governadores”⁵.

“O presidente derrubou um governador?”

Se o governador do Rio de Janeiro tiver caído por influência do presidente da República, a deterioração institucional brasileira deu um salto grande.

A decisão de afastar Witzel monocraticamente foi ilegal. Quem quiser saber por que, consulte o texto do professor Rafael Mafei Rabelo Queiroz, da Faculdade de Direito da USP, no site da revista Piauí (...).

Volte mentalmente até o dia da promulgação da Constituição de 1988 e tente explicar para Ulysses Guimarães que, 30 anos depois, o governador do Rio será afastado por decisão de um único ministro do STJ, com forte suspeita de que a coisa toda foi uma armação para resolver uns problemas do presidente da República com a polícia.

Depois disso, peça para o Doutor Diretas tentar adivinhar se, em 2020, o documento que ele acabou de aprovar ainda está vigente (...).

⁵ https://piaui.folha.uol.com.br/stj-mira-na-cabecinha-de-witzel/amp/?__twitter_impression=true

Mas para lidar com as acusações contra Witzel já existia o processo de impeachment, este sim, claramente previsto na Constituição e já em curso no Rio de Janeiro. Qual a necessidade de uma decisão que coloca "as instituições sob suspeita?"⁶.

"Witzel é detestável, mas foi monocraticamente afastado sem depor. Não dá!

(...) Não me peçam para endossar o afastamento de um governador por uma decisão monocrática de um ministro do STJ — no caso, Benedito Gonçalves. O afastado nem sequer foi ouvido. Mais: a defesa não tinha tido até havia pouco acesso aos autos. Pior: a Procuradoria Geral da República havia pedido a prisão do governador. Se o afastamento já é excessivo, a prisão, dado o que se tem, era um despropósito absoluto.

Sim, eu confesso: caso se comprovassem as suspeitas contra Witzel, eu ficaria muito satisfeito se ele fosse impichado. Nessa hipótese, pois, as provas seriam contundentes. Do ponto de vista político e moral, seria um destino justo — e justiça histórica não tem sido uma constante no país. Aliás, costuma ser coisa rara, infelizmente. Os dias andam amigáveis com os picaretas.

Não dá pra endossar o afastamento, nos termos em que vem, ainda que a imprensa esteja coalhada de acusações e vazamentos de informações. Não me parece que estão sendo seguidas as regras estritas do devido processo legal.

Mais um: afastamento cautelar — que me parece bastante exótico — vale, no caso em tela, por uma condenação antecipada, antes que a defesa tenha apresentado seus argumentos, certo? Ou alguém tem dúvida de que ele não volta mais ao governo? Parece-me que isso sela seu destino na Assembleia"⁷.

E tal perplexidade, data vênua, deriva da circunstância inequívoca de que esta Suprema Corte, no julgamento da ADI nº 4.764/AC e outras tantas com idêntico objeto e conteúdo, fez referência à aplicabilidade da norma do art. 319 do CPP aos Governadores de Estado, **mas sem qualquer aprofundamento ou indagação sobre qual seria a forma constitucionalmente adequada de incidência concreta do referido dispositivo, num contexto de múltiplas possibilidades de aplicação.**

Importante frisar, neste ponto, que o voto proferido pelo Ilustre Ministro Luís Roberto Barroso, ao final prevalecente, **limitou-se a dedicar dois parágrafos à questão atinente à aplicabilidade, a Governadores, da possibilidade de afastamento cautelar das funções públicas:**

⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/celso-rocha-de-barros/2020/08/o-presidente-derrubou-um-governador.shtml>

⁷ <https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2020/08/28/witzel-e-detestavel-mas-foi-monocraticamente-afastado-sem-depor-nao-da.htm>

“57. Sem a previsão de afastamento imediato, também aos Governadores são aplicáveis as medidas cautelares diversas da prisão prevista no art. 319 do Código de Processo Penal, entre elas ‘a suspensão do exercício de função pública’. Ressalte-se que outras medidas além das previstas no art. 319 do CPC podem ser tomadas pelo juízo com base no poder geral de cautela conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos juízes.

58. Ainda quanto a este ponto, importa ressaltar que a decisão que determinar a suspensão do exercício da função, além de ser devidamente fundamentada, é recorrível. Acrescente-se a isso o fato de ela poder ser revogada, quando se verificar a falta de motivo para que subsista (art. 282, § 5º, CPP)”.

Nessa oportunidade, o Ministro Marco Aurélio, antevendo a necessidade de se estabelecerem **critérios constitucionais mínimos para a aplicação do art. 319 do CPP aos Governadores de Estado**, para “evitar incidentes futuros e colar ao pronunciamento do Supremo a almejada segurança jurídica”, chegou a ponderar:

*“Aproveito a ocasião para fazer duas ponderações. A primeira diz respeito – e estamos aqui a tratar do afastamento – **ao órgão competente para implementá-lo. Entendo que, levando em conta estar a inspiração na Constituição Federal quanto ao Presidente da República que, em se tratando do Chefe do Poder Executivo estadual, eleito pelo povo, há de colar-se ao afastamento segurança maior, não cabendo a atuação individual do Relator.** Isso no tocante ao Executivo municipal e também ao estadual. Sabemos que, relativamente ao Presidente da República, o afastamento decorre do recebimento da denúncia, e a competência para tanto não é do Relator, mas, sim, do Colegiado. **Esse é um ponto, e devemos evitar incidentes futuros.***

O segundo está ligado ao período de afastamento. Tem-se em jogo mandato balizado no tempo, e é preciso que o afastamento não se perpetue conforme a demora na tramitação do processo-crime. Há de adotar-se também, como parâmetro para fixar balizas, o que nos vem da Constituição Federal e prever que o fenômeno não pode perdurar por mais de 180 dias, como ocorre em relação ao Presidente da República.

São as duas colocações que faço, porque estamos tratando do instituto afastamento, as quais visam, acima de tudo, evitar incidentes futuros e colar ao pronunciamento do Supremo a almejada segurança jurídica”.

No entanto, a despeito das ponderações feitas pelo Ministro Marco Aurélio, com reforço do Ministro Alexandre de Moraes, esta Suprema Corte, por entender que a matéria não havia sido efetivamente

discutida, **optou por não incluir qualquer debate sobre a forma de aplicação do art. 319 a Governadores de Estado na proclamação do julgamento, deixando o tema “fora” da tese ali fixada, tal como revelam os debates finais das ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI, todos constantes do respectivo acórdão.**

Daí, portanto, a presente ação direta de inconstitucionalidade, para que, agora sim, seja conferida interpretação conforme à Constituição Federal ao bloco normativo formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, excluindo qualquer interpretação que, com quebra do parâmetro da proporcionalidade e a pretexto de observância dos princípios republicanos e da efetividade da jurisdição, culmine **DESNECESSARIAMENTE** por fragilizar os princípios constitucionais da soberania popular, da separação entre Poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e da autonomia institucional dos Estados membros, com a criação de indesejável instabilidade nos mandatos políticos de Governador de Estado.

V – DA NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO BLOCO NORMATIVO COMPOSTO PELOS ARTS. 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP – EXISTÊNCIA, NA LEGISLAÇÃO, DE PARÂMETRO DE PROPORCIONALIDADE, A SER APLICADO POR ANALOGIA AOS GOVERNADORES DE ESTADO – NECESSIDADE DE HARMONIZAÇÃO PRÁTICA ENTRE A EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS, DE UM LADO, COM O RESPEITO À FEDERAÇÃO, À SOBERANIA POPULAR, À ESTABILIDADE DOS MANDATOS POLÍTICOS E À SEPARAÇÃO ENTRE PODERES, DE OUTRO.

Consoante enfatizado, esta Suprema Corte, a despeito dos possíveis “*incidentes*” antevistos pelo Ministro Marco Aurélio, não se debruçou, quando do julgamento da **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**, sobre as múltiplas possibilidades de aplicação das normas inscritas nos arts. 282 e 319, VI, do CPP, deixando de estabelecer qual delas seria constitucional e qual delas revelaria inconstitucionalidade, **seja por desproporção, seja por excessivo e desnecessário comprometimento de outros valores constitucionais, como à autonomia institucional dos Estados membros, o máximo respeito à soberania popular, a atribuição de estabilidade aos mandatos políticos (governabilidade, continuidade administrativa) e o postulado da separação entre poderes.**

Como se sabe, uma das balizas de aplicação dos vetores constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade consiste na aferição da possibilidade de atingir as mesmas finalidades, com os menores sacrifícios.

Nesse sentido, as lições doutrinárias do Ministro Luís Roberto Barroso, em Interpretação e Aplicação da Constituição – Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora:

"Há, ainda, um terceiro requisito, igualmente desenvolvido na doutrina alemã, identificado como proporcionalidade em sentido estrito.

Cuida-se, aqui, de uma verificação da relação custo-benefício da medida, isto é, da ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos. Em palavras de Canotilho, trata-se "de uma questão de "medida" ou "desmedida" para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim". (J. J. Gomes Canotilho, Direito constitucional, cit., p. 387-8.)

A doutrina tanto lusitana quanto brasileira - que se abebera no conhecimento jurídico produzido na Alemanha reproduz e endossa essa tríplice caracterização do princípio da proporcionalidade, como é mais comumente referido pelos autores alemães. Assim é que dele se extraem os requisitos (a) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (c) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos. Na feliz síntese de Willis Santiago Guerra Filho: "Resumidamente, pode-se dizer que uma medida é adequada, se atinge o fim almejado, exigível, por causar o menor prejuízo possível e finalmente, proporcional em sentido estrito, se as vantagens que trará superarem as desvantagens". (Willis Santiago Guerra Filho, Ensaio de teoria constitucional, cit., p. 75.)

É disso que se cuida na presente ação direta.

Pois bem, os dispositivos objeto da presente ação direta possuem a seguinte redação:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

(...).

§ 2º As medidas cautelares serão decretadas pelo juiz a requerimento das partes ou, quando no curso da investigação criminal, por representação da autoridade policial ou mediante requerimento do Ministério Público.

§ 3º Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, determinará a intimação da parte contrária, para se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias, acompanhada de cópia do requerimento e das peças necessárias, permanecendo os autos em juízo, e os casos de urgência ou de perigo deverão ser

justificados e fundamentados em decisão que contenha elementos do caso concreto que justifiquem essa medida excepcional.

(...). § 5º **O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.**

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão (...):

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada.

§ 1º Na motivação da decretação da prisão preventiva ou de qualquer outra cautelar, o juiz deverá indicar concretamente a existência de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

§ 2º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - limitar-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - limitar-se a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

A expressão “juiz” a que se refere o §2º do art. 282 do CPP autorizaria a conclusão de que Governadores de Estado poderiam ser afastados com fundamento no art. 319 do CPP, VI do CPP, **por decisão meramente monocrática de Relator, no âmbito de Tribunal Superior?**

Ou, em se tratando de Governadores de Estado, considerados os diversos princípios constitucionais que envolvem o mandato político e a autonomia do respectivo ente federativo, e em razão das consequências práticas para a própria sociedade local, a expressão deveria ser entendida como “**juiz natural para a causa**”, no caso específico, **a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, que é o juízo natural das ações penais contra Governadores?**

Essa parece ter sido, ao menos implicitamente, a sinalização desta Corte Suprema, no julgamento da **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**, sendo certo que o extrato da ata respectiva atesta caber ao “**Superior Tribunal de Justiça**” dispor, “*fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo*”.

Não há qualquer autorização dirigida a órgãos meramente monocráticos daquela Egrégia Corte.

E mais: seria constitucionalmente legítima e razoável a **imposição de algum quórum especial de votação, para decretação da drástica medida de sustação de mandato de um Governador de Estado legitimamente eleito**, por um órgão Judiciário **Federal**, com todas as consequências daí decorrentes tanto na perspectiva da soberania popular e da autonomia institucional dos Estados Membros, como na definição dos próprios rumos da sociedade local?

Para além disso, o contraditório prévio a que se refere o § 3º do art. 282, comumente mitigado quando em tema prisão cautelar, **pode ser igualmente desconsiderado quando em debate afastamento cautelar de Governador de Estado?**

Ou o contraditório prévio, **ainda que em prazos mitigados ou reduzidos**, qualifica-se em providência **obrigatória**, consideradas as graves repercussões constitucionais e sociais da medida, se acolhida for, a recomendar a oitiva da parte contra quem se dirige, **como forma de aprimoramento e de legitimação do próprio processo de tomada racional de decisão, que tem cunho dramaticamente contramajoritário?**

E o que dizer sobre os deveres de motivação impostos no art. 315 do CPP, na redação dada pela Lei nº 13.964/19?

Esse ônus de fundamentação já previsto pela legislação processual penal deveria merecer escrutínio ainda mais rigoroso, em se tratando do excepcional afastamento de mandato de Governador de Estado, por parte de autoridade inserida em Tribunal Judiciário Federal, fixando-se desde já a

premissa constitucional de que referências genéricas às atribuições inerentes ao cargo (nomear Secretários, adotar providências administrativas, chefias equipes) **NÃO SE PRESTAM para justificar a medida, a impor a demonstração concreta de atos específicos tendentes a dificultar as investigações?**

Imprescindível, portanto, **a realização de nova leitura constitucional da temática atinente ao afastamento cautelar de Governadores de Estado**, com o aprofundamento de debate constitucionalmente sensível, **que foi postergado por esta Suprema Corte, quando do julgamento das ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI.**

Isso para que a concretização do princípio da efetividade da jurisdição se **dê com o menor comprometimento possível dos demais valores e princípios constitucionais que envolvem e protegem o gravíssimo exercício do mandato político de Chefe do Poder Executivo Estadual, no contexto de um Estado Federal.**

Qualquer interpretação das mencionadas normas que desemboque numa indevida **banalização** de medidas que devem naturalmente ser tidas como **extremas**, com comprometimento excessivo dos valores constitucionais da autonomia institucional dos Estados Membros, da preservação do resultado soberano das urnas, da harmonia entre poderes, **deve ser glosada por esse Supremo Tribunal Federal.**

De fato, tal como menciona Ana Paula de Barcellos, o tema atinente às cautelares criminais contra titulares de mandatos eletivos é um tema *ainda em construção* nesse Supremo Tribunal Federal.

Exemplo disso são os **juízos da AC nº 4.070 e da ADI nº 5.526**, em que a ritualística para afastamento de mandatos de Deputados e Senadores, com fundamento no mesmo art. 319, VI do CPP, veio a ser posteriormente aprimorada e detalhada, em atenção aos mandamentos da Constituição da República.

Esse é o caso, data vênua, **e a instabilidade política e a insegurança jurídica geradas pela indefinição da matéria impõem pronta atuação pacificadora desse Supremo Tribunal Federal, em tema inquestionavelmente sensível.**

Tal como pontuado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no voto prevalecente que proferiu na **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**, é *“dever do intérprete buscar a concordância prática entre normas constitucionais, a fim de preservar, ao máximo possível, os valores e interesses em jogo em casos como o presente, que envolve a necessidade de proteção tanto do princípio republicano, quanto do princípio democrático. É preciso, portanto, buscar uma harmonização entre princípios em tensão, de modo a evitar o sacrifício de um em relação ao outro”*.

De fato, muito embora o art. 319, VI, do Código de Processo penal preveja, como cautelar diversa da prisão, a “*suspensão do exercício de função pública*”, o fato é o de que, determinadas e específicas funções públicas, **precisamente por sua relevância institucional e gravidade constitucional, merecem tratamento diferenciado, compatível com as garantias constitucionais que a permeiam.**

Assim é que, por exemplo, Deputados Federais e Senadores igualmente podem ser afastados de seus mandatos, com apoio no art. 319, VI do CPP. Nesse caso, no entanto, a medida deve ser comunicada à respectiva Casa Legislativa, que poderá mantê-la, ou não (ADI nº 5.526). Trata-se de interpretação constitucional que compatibiliza e harmoniza a efetividade da jurisdição com as prerrogativas constitucionais que são próprias do Poder Legislativo Federal.

Também assim Magistrados e Conselheiros de Contas, que, consideradas a garantia da inamovibilidade, **apenas podem ser afastados de suas funções pelo voto de 2/3 do Tribunal respectivo**, nos termos da LOMAN:

Art. 29 - Quando, pela natureza ou gravidade da infração penal, se torne aconselhável o recebimento de denúncia ou de queixa contra magistrado, o Tribunal, ou seu órgão especial, poderá, em decisão tomada pelo voto de dois terços de seus membros, determinar o afastamento do cargo do magistrado denunciado.

Quanto aos Governadores de Estado, **o parâmetro do quórum de 2/3, previsto pela LOMAN ao afastamento de magistrados, sempre se fez presente em tema de afastamento:**

- 1) em se tratando de crimes comuns, a autorização para abertura do respectivo processo criminal, **com o conseqüente afastamento, impunha autorização de 2/3 da respectiva Assembleia**, nos termos das Constituições Estaduais, inspiradas nas regras aplicáveis ao Presidente da República;
- 2) em se tratando de crimes de responsabilidade, **o quórum para afastamento igualmente era de 2/3**, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal.

É dizer: a **votação de 2/3 para que um Governador de Estado pudesse ser afastado sempre se fez presente**, seja em tema de crime comum (quando da autorização para que o processo fosse aberto, o que gerava o afastamento automático), seja em tema de crime de responsabilidade (art. 51, I, da CF).

E tal exigência de quórum qualificado revela-se plenamente justificável, **considerados os valores constitucionais envolvidos na gravíssima medida de afastamento (sustação) do mandato de um Chefe do Poder Executivo Estadual** (soberania popular, estabilidade e continuidade administrativa, autonomia institucional dos Estados, separação entre poderes).

É o mesmo raciocínio envolvido em afastamentos de magistrados, que, por envolver igualmente princípios constitucionais (agora relativos à magistratura, e não à soberania popular), impõe igualmente o quórum qualificado de 2/3.

Data máxima vênua, não se registra nenhuma alegação de que a exigência do quórum de 2/3 para afastamento de magistrados, tal como previsto no art. 29 da LOMAN, tenha frustrado de qualquer forma o princípio republicado e a efetividade da jurisdição.

Muito antes pelo contrário, o próprio Superior Tribunal de Justiça é farto em decisões que, a despeito desse *quórum* qualificado, têm afastado, sempre que imprescindível, magistrados e Conselheiros de Contas, na perspectiva de procedimentos criminais.

Esse deve ser o critério a ser aplicado a Governadores de Estado, seja por aplicação analógica do art. 29 da LOMAN, seja por aplicação analógica do art. 51, I, da CF.

É dizer: imperioso que esta Corte confira interpretação conforme à Constituição ao artigo 282, § 2º do CPP para estabelecer que a expressão “juiz” ali prevista deve ser tida como “juiz natural para feitos criminais contra Governadores”, qual seja, **a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça**, e, ainda, **observado o quórum de 2/3 para afastamento**, que é o mesmo quórum de afastamento em tema de crimes de responsabilidade, que era o quórum de autorização para abertura de processos por crimes comuns, com o automático afastamento, **e que igualmente é o quórum de afastamento de Magistrados e Conselheiros de Contas.**

Ao assim proceder, esta Casa harmonizará a efetividade da jurisdição e a responsabilização de agentes públicos, com o tônus de segurança e legitimidade demandados por medidas capazes de atingir valores constitucionais como o voto popular, a democracia representativa, a estabilidade dos mandatos, a separação e harmonia entre poderes, e o respeito à autonomia institucional dos entes federativos, diante de medida inequivocamente intrusiva derivada de órgão do Poder Judiciário Federal.

Mas a construção constitucional da concordância e harmonização prática entre valores constitucionais em situação de aparente litigiosidade vai além, a impor que a exigência de contraditório prévio prevista no § 3º do art. 282 do CPP **seja tida como inafastável e inderrogável**, assentando-se a inconstitucionalidade da ressalva contida na parte inicial do preceito:

§ 3º Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, determinará a intimação da parte contrária, para se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias, acompanhada de cópia do requerimento e das peças necessárias, permanecendo os autos em juízo, e os casos de urgência ou de perigo deverão ser

justificados e fundamentados em decisão que contenha elementos do caso concreto que justifiquem essa medida excepcional.

Com todo o respeito devido, considerada a gravidade **institucional, constitucional e social** da medida de afastamento cautelar de Governador de Estado, bem assim seu efeito flagrantemente contramajoritário, **imperiosa a observância ao contraditório prévio, ainda que em prazos reduzidos ou mitigados.**

Com todas as vênias, a Constituição da República não permite o afastamento do Presidente da República, sem prévio contraditório.

Deputados e Senadores, por igual, caso sejam afastados de seu mandato, poderão exercer o contraditório perante as respectivas Casa Legislativas, a quem competirá manter ou não a medida.

Também o afastamento cautelar de Governador do Estado, em sede de crime de responsabilidade e após votação por 2/3 da respectiva Assembleia Legislativa, apenas pode se dar após a apresentação de defesa prévia.

Imperioso, portanto, **projetar-se para o processo judicial contra Governadores de Estado** por crimes comuns a exigência de oitiva prévia, ainda que a situação de cada caso concreto imponha a fixação de prazos mitigados e reduzidos!

A sustação de mandato, no entanto, sem qualquer possibilidade de questionamento das graves razões que deve fundamentá-la, é situação de evidente desproporcionalidade e de banalização da medida, que é extrema, com comprometimento do próprio estatuto constitucional dos mandatos de Governadores.

Daí, portanto, o segundo pedido veiculado na presente ação direta de inconstitucionalidade, para que seja conferida interpretação conforme, com redução de texto, ao § 3º do art. 282 do CPP, c/c o art. 319, VI, fixando-se a premissa constitucional de que o afastamento cautelar de Chefes do Poder Executivo Estadual demanda, inexoravelmente, a oitiva prévia da autoridade contra a qual o pedido se dirija, ainda que em prazos justificadamente mitigados ou reduzidos.

Finalmente, roga-se que esta Corte, na definição da disciplina constitucionalmente razoável de afastamento de mandato de Governadores de Estado, confira interpretação conforme ao 315 do CPP c/c o art. 319, agora sem redução de texto, excluindo desse bloco normativo qualquer possibilidade de invocação genérica aos poderes e competências que são próprios do mandato de Governador (nomear Secretários, realizar contratações, conversar com servidores) para fins de imposição da medida de afastamento que, se assim não for, culminará por novamente se converter em providência

quase que automática, o que contraria a *ratio decidendi* das ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI., Rel. p/ acórdão Ministro Luís Roberto Barroso.

Vê-se, portanto, que, uma vez decretada a inconstitucionalidade das normas das Constituições Estaduais que condicionavam a abertura de processos por crimes comuns contra Governadores à respectiva autorização legislativa, e consignada a possibilidade de aplicação, aos Governadores de Estado, da norma inscrita no art. 319, VI do CPP, **diversas são as interpretações possíveis sobre o bloco normativo formado pelos artigos 282, 319 e 315 do CPP, algumas, claramente banalizadoras de princípios constitucionais básicos, como a soberania popular, a federação, a separação entre poderes e a estabilidade administrativa**, e outras menos invasivas a tais preceitos, mas ainda assim **servientes à noção mesma de responsabilização de agentes políticos**.

É hora de esta Suprema Corte realizar a clivagem constitucional que se faz necessária.

Há insegurança política e institucional, com claro comprometimento da própria Governabilidade nos Estados, a justificar o acolhimento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

VI – DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR – DO PERICULUM IN MORA – IMPERIOSA SUSTAÇÃO DE TODA E QUALQUER ORDEM DE AFASTAMENTO DE MANDATO, ATÉ QUE ESTA CORTE DEFINA OS CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS RAZOÁVEIS E PROPORCIONAIS DE INTERPRETAÇÃO DO BLOCO NORMATIVO FORMADO PELAS REGRAS DO ART. 282, 319, VI E 315, TODOS DO CPP.

Senhor(a) Ministro (a) Relator (a), em tema de tamanha sensibilidade constitucional, social, institucional e política, não é possível a persistência de situação jurídica em que **graça a perplexidade, a dúvida, o receio, a insegurança**.

Há um sentimento constitucional, dentre os Senhores Governadores, dentre a comunidade aberta de intérpretes da Constituição, de gravíssimo receio, em tema de elevadíssima sensibilidade institucional, por versar a própria autonomia dos Estados Membros, em face de ordens extremamente invasivas e exaradas de autoridades judiciárias Federais.

Por outro lado, cada decisão de afastamento eventualmente tomada nesse ambiente de dúvida constitucional e de inconstitucionalidade de algumas interpretações do bloco normativo aqui questionado, **traz irrecuperável dano à continuidade administrativa e à estabilidade dos mandatos conquistados nas urnas**.

Tal como advertia o Ministro Sepúlveda Pertence, em lições sempre lembradas, *“os mandatos republicanos são essencialmente limitados no tempo e improrrogáveis: por isso, a indevida privação, embora temporária, do seu exercício é irremediável, por definição”* (ADI nº 644).

O *periculum in mora*, portanto, se faz presente.

Esta agremiação partidária confia em que é plenamente possível a harmonização constitucional entre a responsabilização de Governadores de Estado, mediante regular tramitação de procedimentos criminais no Superior Tribunal de Justiça, e o respeito à soberania popular, a autonomia institucional dos Estados Membros e à continuidade administrativa, **o que se pode alcançar mediante a fixação de critérios mínimos, todos eles razoáveis, para que eventuais medidas de afastamento decretadas com base no art. 319, VI do CPP sejam tomadas num contexto de menor sacrifício de outros valores igualmente constitucionais.**

Não há razão constitucional legítima que justifique, data vênia, que Magistrados e membros de Cortes de Contas apenas possam ser afastados pela maioria de 2/3 de um Tribunal e que **Governadores de Estado, que igualmente somente são afastados em crimes de responsabilidade pelo mesmo quórum de 2/3, possam vir a ser apeados de suas funções, com as gravíssimas consequências constitucionais e sociais daí decorrentes, por decisão de um único juiz** (que sequer teria atribuições para receber isoladamente a petição de denúncia), **sem nenhuma oitiva prévia** (quando decisões dessa envergadura institucional devem merecer contraponto, até para que o processo de tomada de decisões se dê dentro de ambiente dialético, com maior tônus de legitimidade).

Não se pode perder de perspectiva a força dramaticamente contramajoritária que é ínsita a decisões que afastam de seu mandato Chefes do Poder Executivo de um Estado membro.

Muitos defendem, exatamente por isso, que a norma do art. 319, VI do CPP sequer seria aplicável aos titulares de mandatos eletivos (citar, por todos, o julgamento do Tribunal Constitucional Português – Acórdão 41, de 26 de janeiro, Processo nº 481/97, em que são feitas longas referências a parecer do constitucionalista Vital Moreira nesse sentido).

Esta agremiação partidária, no entanto, não questiona algo que essa Suprema Corte já deliberou, quando do julgamento das **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI.**

Mas a atribuição de interpretação conforme ao bloco normativo ora questionado, fixando-se a única interpretação constitucionalmente legítima às normas, com a definição de procedimentos razoáveis, proporcionais e conhecidos em tema de afastamento cautelar de Governadores, é medida que se faz urgente, autorizando o deferimento do pedido de medida liminar.

Assim, roga-se que esta Casa, na forma do art. 10 e seguintes da Lei nº 9.868, defira imediatamente o pedido de medida liminar, conferindo interpretação conforme aos dispositivos integrantes do bloco normativo ora questionado, estabelecendo-se:

1. Que a expressão “juiz” constante do art. 282, § 2º do CPP c/c art. 319, VI, deve ser interpretada, em tema de afastamento cautelar de Governador de Estado, como **Corte Especial do E. Superior Tribunal de Justiça**, que é o juízo natural dos Governadores, órgão colegiado a quem incumbe receber, ou não, a peça de denúncia e julgar o mérito da ação pena respectiva;
2. Que, na Corte Especial, deve-se aplicar, analogicamente, a norma inscrita no art. 29 da LOMAN e no art. 51, I, da CF, exigindo-se, para fins de afastamento, o quórum qualificado de 2/3 daquele Colegiado;
3. Que seja conferida interpretação conforme à Constituição Federal ao § 3º do art. 282 do CPP c/c o art. 319, VI do CPP, agora com redução de texto, estabelecendo-se ser obrigatório o contraditório prévio em tema de afastamento de funções de Governador de Estado, ainda que com prazo justificadamente reduzido ou mitigado, não se aplicando a cláusula excepcionalizante prevista no início do dispositivo ;
4. Que seja conferida interpretação conforme ao art. 315, c/c art. 319, VI do CPP, para que decisões de afastamento de Governadores de Estado não possam se escorar na menção às atribuições que são próprias e inerentes ao próprio exercício do mandato (nomear Secretários, autorizar políticas públicas, tomar decisões e realizar escolhas, etc), sob pena de reintrodução escamoteada do afastamento automático de Governadores, tida como inconstitucional por essa Suprema Corte, no julgamento da **ADI nº 4.764/AC, nº 4.797/MT e nº 4.798/PI**.

Caso assim não se entenda, pede-se, ao menos, **sejam sustadas eventuais ordens já proferidas ou pedidos ainda não analisados de afastamento cautelar de Governadores de Estado**, com base no art. 319, VI do CPP, até que as balizas constitucionais dessa grave medida sejam fixadas por esse Supremo Tribunal Federal.

A rápida apreciação do pedido de medida liminar veiculado nos autos, presente o contexto de grave insegurança institucional e dúvida constitucional em matéria de inequívoca sensibilidade, é medida que se impõe, razão pela qual pede-se à Vossa Excelência que NÃO APLIQUE O RITO PREVISTO NO ARTIGO 12 DA LEI Nº 9.868/99, VIABILIZANDO-SE A APRECIÇÃO DO PLEITO LIMINAR DA FORMA MAIS RÁPIDA POSSÍVEL.

VII – DOS PEDIDOS.

Ante todo o exposto, pede e espera a agremiação autora o rápido deferimento do pedido de medida cautelar, **com efeitos ex tunc**, conferindo-se interpretação conforme ao bloco normativo composto pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP, fixando-se a tese de que o afastamento cautelar criminal de Governadores de Estado pressupõe voto da maioria de 2/3 da Corte

Especial do Superior Tribunal de Justiça, observado necessariamente o contraditório prévio, ainda que em prazo reduzido, e mediante fundamentação que não pode considerar as competências e atribuições que são próprias ao exercício do mandato, mas, sim, atos concretos e específicos de interferência nas investigações ou na coleta de provas.

Caso assim não se entenda, pede-se, igualmente em sede cautelar, **sejam sustadas eventuais ordens de afastamento de Governadores de Estado já decretadas ou mesmo pedidos de afastamento ainda não apreciados, até que esta Suprema Corte firme as balizas constitucionais na matéria.**

Renova-se, aqui, não seja aplicado, à presente ação, considerada a urgência do tema de direito constitucional nela veiculado, o art. 12 da Lei nº 9.868, viabilizando-se o pronto julgamento do pedido de medida cautelar.

Após o deferimento do pedido de medida cautelar, pede-se a adoção dos procedimentos previstos nos artigos 8º e 9º da Lei nº 9.868/99 e, no mérito, seja julgada integralmente procedente a presente ação direta, declarando-se que a única interpretação constitucionalmente legítima ao bloco normativo formado pelos artigos 282, §§ 2º e 3º e 315 do CPP, c/c o art. 319, VI do CPP é aquela que estabelece que o afastamento cautelar criminal de Governadores de Estado pressupõe voto da maioria de 2/3 da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, observado necessariamente o contraditório prévio, ainda que em prazo reduzido, e mediante fundamentação que não pode considerar as competências e atribuições que são próprias ao exercício do mandato, mas, sim, atos concretos e específicos de interferência nas investigações ou coleta de provas.

Pede-se, ainda, que todas as publicações atinentes ao feito sejam feitas em nome de **MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO – OAB/DF 25.341.**

Termos em que;

Pede deferimento.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO
OAB/DF 25.341

EDUARDO BORGES ESPÍNOLA ARAÚJO
OAB/DF 41.595