



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, serviço público dotado de  
personalidade jurídica e regulamentado pela Lei nº 8.906/94, inscrito  
no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente, **OPHIR  
CAVALCANTE JUNIOR, vem**, à presença de Vossa Excelência,  
por intermédio de seu advogado infra-assinado, com instrumento  
procuratório específico incluso e endereço para intimações na SAUS  
Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, com base no art. 103, inciso  
VII e art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal e no art. 2º,  
inciso VII da Lei nº 9.868/99, propor

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM  
PEDIDO CAUTELAR**



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

em face da **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ALERJ**, com endereço para comunicações no Palácio Tiradentes, Rua Primeiro de Março, s/n, Praça XV, Centro, Rio de Janeiro – RJ, CEP 20010.090, órgão responsável pela elaboração dos arts. 99, XIII, e 147, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pelos seguintes fundamentos:

### **I - DO TEOR DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS:**

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro define as competências para processamento e julgamento do Exmo. Sr. Governador nos crimes comuns e nos crimes de responsabilidade, e exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para instauração de processo contra referido agente político, cujo teor é transcrito abaixo, grifando e negritando as expressões ora apontadas como inconstitucionais:

“(…)

*Art. 99 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa:*

(…)

**XIII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;**

.....

**Art. 147 - O Governador do Estado, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados, será submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.**

*§ 1º - O Governador ficará suspenso de suas funções:*

*I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça;*



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Assembléia Legislativa.*

*§ 2º - Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Governador, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.*

*\*§ 3º - Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações penais comuns, o Governador do Estado não estará sujeito à prisão.*

*\*§ 4º - O Governador do Estado, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.*

*\* [STF - ADIN - 1.022-1/600, de 1994](#) - **Decisão da Liminar:** “Por votação UNANIME, o Tribunal DEFERIU o pedido de medida liminar para suspender, ate a decisão final da ação, a eficácia do § 4º do art. 144 (atual art. 147) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. E, por maioria de votos, também deferiu o pedido de medida liminar para suspender, ate a decisão final da ação, o efeito do § 3º do art. 144 (atual art. 147), da mesma Constituição, vencido o Ministro Marco Aurélio, que o indeferia. Votou o Presidente”. - Plenário, 15.06.94. - Acórdão Publicado no D.J. Seção I de 09.09.94, página 23.440.*

**Decisão do Mérito:** “Por MAIORIA de votos, o Tribunal julgou PROCEDENTE a ação e declarou a inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 144 (atual art. 147) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, vencido o Ministro Ilmar Galvão (Relator), que a julgava improcedente. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Celso de Mello”. - Plenário, 19.10.95. - Acórdão, Publicado no D.J. Seção I de 27.10.95, página 36.327 e republicada em 24.11.95 página 40.383.

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS A FUNÇÃO GOVERNAMENTAL - INADMISSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPUBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3. E 4.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

- A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais a configuração mesma da idéia republicana. A consagração do principio 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 principio republicano exprime, a partir da idéia central que lhe e subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos - os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular - são igualmente responsáveis perante a lei.

### **RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO ESTADO.**

- Os Governadores de Estado - que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris* perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) - estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembléia Legislativa (RE 153.968-BA, Rel. Min. ILMAR GALVAO; RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais. - A imunidade do Chefe de Estado a persecução penal deriva de clausula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir conseqüência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE; RTJ 146/467, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Análise do direito comparado e da Carta Política brasileira de 1937.

### **IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR DO ESTADO.**

- O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinarão dessas modalidades de prisão cautelar submete-se, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da República. - A norma constante da Constituição estadual - que impede a prisão do Governador de Estado antes de sua condenação penal definitiva - não se reveste de validade jurídica e, conseqüentemente, não pode subsistir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal.

### **PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO.**

- Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*86, par.3. e 4., da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado - são apenas extensíveis ao Presidente da República. Precedente: ADIn 978-PB, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO.  
(...)”*

Registre-se que os dispositivos acima apontados, em redação originária e sem posterior alteração (complexo normativo), restam eficazes, em plena vigência, e tratam, não obstante, de matéria processual-penal (inconstitucionalidade formal) ao definir o julgamento dos crimes de responsabilidade perante a Assembléia Legislativa, eis que **condicionam** a admissão da acusação ao voto de dois terços dos Deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Tais dispositivos são inconstitucionais, em primeiro lugar, por evidente usurpação de competência legislativa privativa da União Federal e afronta à legislação federal aplicável à espécie, bem como contrariam princípios constitucionais inerentes à República e ao regime de responsabilidade que estão submetidos os agentes políticos, cabendo a este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, como legitimado universal para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e, portanto, defensor da cidadania e da Constituição, no exercício de sua competência legal (Art. 44, inciso I da Lei nº 8.906/94), comparecer ao guardião da Carta Magna para impugnar os dispositivos referidos.

Feitas essas considerações, passa-se a demonstrar a inconstitucionalidade do dispositivo combatido.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

**II - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL  
DOS ARTS. 99, XIII, E 147, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO – CRIMES DE RESPONSABILIDADE –  
CONDICIONAMENTO DA ACUSAÇÃO AO VOTO DE DOIS  
TERÇOS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS:**

A rigor, nunca é demais lembrar no Estado Democrático de Direito e no Regime Republicano a interpretação há de ser feita com base na evolução dos valores sociais e republicanos guarnecidos pela nação, de modo a permitir que os maus governantes sejam responsabilizados política e juridicamente pelas condutas praticadas com abuso ou desvio de finalidade, tudo em prejuízo do bem comum e da *'res pública'*.

Aliás, ser republicano significa – acima de tudo – ser zeloso no trato da coisa pública, sendo certo que a Constituição e as leis valem objetivamente por si mesmas, não subjetivamente pelo que o constituinte ou o legislador quiseram dizer.

O clássico Carlos Maximiliano (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19ª Ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, pág. 24) anotava:

*“Reduzir a interpretação à procura do intento do legislador é, na verdade, confundir o todo com a parte; seria útil, embora nem sempre realizável, aquela descoberta; constitui um dos elementos da Hermenêutica; mas, não é o único; nem sequer o principal e o mais profícuo.”*

Assim, o trecho “processar e julgar o Governador .... nos crimes de responsabilidade”, previsto no inciso XIII do artigo 99, e *‘... ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade ...’*, inserta na parte final do art. 147, ambos da



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecem normas processuais a serem observadas no julgamento pela prática de crimes de responsabilidade do Governador do Estado.

Isto é, exige e condiciona o julgamento perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade, o que é reforçado na segunda parte do art. 147, como acima visto.

Porém, a competência para estabelecimento de regras para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade é reservada à União Federal, consoante entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal na Edição da sua **Súmula 722<sup>1</sup>** (DJ de 09.12.2003 – Precedentes: **ADI's 1628 MC, 2050 MC, 2220 MC, 1879 MC, 2592 e 1901**).

Nesse sentido, vale transcrever a ementa de um dos acórdãos que serviu de precedente para a elaboração da referida Súmula, *verbis*:

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

---

<sup>1</sup> São de responsabilidade da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

***juízo da prática de crimes de responsabilidade. Matéria cuja competência legislativa é da União. Precedentes.***

***2. Lei federal n. 1.079/50, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade. Recebimento, pela Constituição vigente, do disposto no artigo 78, que atribui a um Tribunal Especial a competência para julgar o Governador. Precedentes.***

***3. Inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, matéria de competência legislativa da União.***

***4. A CB/88 elevou o prazo de inabilitação de 5 (cinco) para 8 (oito) anos em relação às autoridades apontadas. Artigo 2º da Lei n. 1.079 revogado, no que contraria a Constituição do Brasil.***

***5. A Constituição não cuidou da matéria no que respeita às autoridades estaduais. O disposto no artigo 78 da Lei n. 1.079 permanece hígido --- o prazo de inabilitação das autoridades estaduais não foi alterado. O Estado-membro carece de competência legislativa para majorar o prazo de cinco anos --- artigos 22, inciso I, e parágrafo único do artigo 85, da CB/88, que tratam de matéria cuja competência para legislar é da União.***

***6. O Regimento da Assembléia Legislativa catarinense foi integralmente revogado. Prejuízo da ação no que se refere à impugnação do trecho "do qual fará chegar uma via ao substituto constitucional do Governador para que assuma o poder, no dia em que entre em vigor a decisão da Assembléia", constante do § 4º do artigo 232.***

***7. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: i) as expressões "e julgar", constante do inciso XX do artigo 40, e ii) "por oito anos", constante do parágrafo único desse mesmo artigo, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição daquele Estado-membro. Pedido prejudicado em relação à expressão "do qual fará chegar uma via ao substituto constitucional do Governador para que assuma o poder, no dia em que entre em vigor a decisão da Assembléia", contida no § 4º do artigo 232 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. (ADI 1628, Rel. Eros Grau, DJ: 2411/2006)***

Do Voto proferido pelo e. **MIN. NELSON JOBIM,**

Relator da **ADIN-MC 1628**, colhe-se o seguinte ensinamento, a saber:

“(…)

*Está, portanto, a questão:*

*- a Constituição do Estado pode dispor sobre essa matéria e afastar a incidência da lei federal?*



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*Observe-se que a lei federal expressamente dispõe que ‘no Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos governadores, aplicar-se-á o disposto nesta Lei, **devendo, porém, o julgamento ser proferido’ pelo tribunal antes referido** (art. 78, § 3º).*

*Assim, mesmo que se admita que a lei federal pudesse delegar ao Estado competência para dispor sobre processo, a própria lei, de forma imperativa, instituiu um tribunal de julgamento especial.*

*No caso, as únicas regras procedimentais estaduais estão no Regimento interno. Elas dispõem sobre o momento anterior ao juízo de admissibilidade da denúncia (RIAL). A competência de processar e julgar é atribuída à Assembléia e, instaurado o processo, suspende-se o Governador de suas funções (Constituição).*

*(...)*

*Sr. Presidente, curvando-me por completo a esta constatação histórica – tratamento de 1.988 em nada diverso ao tratamento de 1.946 – entendo que a definição dos crimes de responsabilidade, como também o estabelecimento de normas de processo e julgamento, é da competência da União Federal.*

*(...)*

*Então, Sr. Presidente, entendo que, vigente a Lei Federal por sobre as normas estaduais, não poderá: (a) o Governador do Estado ser suspenso de suas funções como decorrência da admissibilidade da denúncia, e (b) não poderá ser julgado pela Assembléia Legislativa, mas, sim, pelo órgão da Lei de 1950.*

*(...)*

*Sr. Presidente, então que não é esta a fase legal para suspensão do governador. Por outro lado, somente poderá ele ser julgado pelo tribunal previsto na lei federal. Impõe-se a suspensão das normas estaduais que dispõe sobre a matéria.*

*Sr. Presidente, no momento em que suspendemos somente a expressão ‘e julgar’ – onde conflita com as normas federais – e deixamos ‘o processar’, não haverá dificuldade alguma. A expressão ‘processar’ coincide com o dispositivo federal. De resto, no aditamento da inicial não foi impugnada a expressão ‘processar’, mas somente ‘julgar’.*

*De forma, Sr. Presidente, suspendo a expressão ‘e julgar’, do inciso XX do art. 40, para assegurar o julgamento pelo órgão previsto na lei 1.079.*

*(...)”*

Dessa maneira, os dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que estabelece **o processamento e julgamento** dos crimes de responsabilidade do Governador pela Assembléia



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

Legislativa não se revestem de validade jurídica por dispor de matéria de competência normativa exclusiva da União Federal, ferindo, assim, a repartição de competência contida na Constituição Federal.

A violação ao art. 22, I, da CF, é manifesta (inconstitucionalidade formal), visto que tais dispositivos regulam matéria de natureza processual, cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União Federal, e não aos Estados.

Nessa linha de raciocínio, conclui-se que os dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro --- arts. 99, XIII, especialmente os trechos ‘... XIII - processar e julgar o Governador ... nos crimes de responsabilidade,’ e ‘...ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade...’, constante da parte final do art. 147 ---, ora impugnados, por desatenderem a iniciativa legislativa reservada, ferem princípio fundamental de harmonia entre os poderes, violando, pois, o art. 2º, da Carta da República.

Sobre a questão, vale conferir a seguinte lição do professor Léo Ferreira Leocy:

*“Nesses termos, não se pode deixar de reconhecer, é verdade, que as normas da Constituição Federal que estabelecem a chamada repartição constitucional de competências abrigam, em última análise, limites implícitos aos entes federativos, na medida em que, descrevendo os poderes atribuídos a cada qual, acaba por revelar, implicitamente e por exclusão, o que é vedado aos demais.*

*Assim, segundo o entendimento de Michel Temer, aos Estados “fica-lhes proibido dispor sobre competências da União (art.21 e 22) e as dos Municípios (art. 30). Nada podem dispor, também, a respeito de competências tributárias da União e dos Municípios. A tais competências o Estado não tem acesso. É o que dispõe implicitamente a Constituição.” (LEONCY,Léo, in Controle de Constitucionalidade Estadual, Editora Saraiva, pág. 16)*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

Ademais, a matéria de competência legiferante da União Federal – NORMA DE PROCESSO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE - é tratada pela Lei nº. 1079/50, **a qual designa a um “tribunal especial” (tribunal político) a competência para julgamento de Governador** e prevê a possibilidade de suspensão das funções deste quando a Assembléia decretar a procedência da acusação.

Consubstanciado na jurisprudência do STF (MS nº 21.623), que pacificou o entendimento de que a Lei nº 1.079/1950 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, o julgamento dos crimes de responsabilidade será de competência do Tribunal Especial mencionado no referido diploma legal, composto de 5 (cinco) membros do Poder Legislativo, eleitos pela Assembléia, e de 5 (cinco) desembargadores, escolhidos por sorteio, sob a Presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito a voto no caso de empate, decretando-se a condenação pelo voto de 2/3 dos membros do referido tribunal (art. 78 da Lei 1079/50).

Portanto, o art. 99, XIII, e a segunda parte do art. 147 (*‘... ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.’*) são inconstitucionais por veicular disposição referentes ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, cuja matéria é de competência exclusiva da União Federal, e, ainda, por contrariar a Lei nº 1.079/1950 que determina o julgamento do Governador pelo Tribunal Especial de composição mista (Desembargadores e membros do Poder Legislativo).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

Dessa forma, conclui-se que o processo e julgamento do Governador do Estado do Rio de Janeiro é regulado pelo rito previsto na Lei nº 1.079/1950.

**Ante o exposto, constata-se que tais dispositivos são inconstitucionais por usurpação de competência legislativa da União Federal e pelo desrespeito ao contido na Lei nº 1.079/50, sendo patente a violência ao art. 22, I, da Carta Federal.**

Mas não é só.

Há também inconstitucionalidade material, vejamos:

Da transcrição dos dispositivos ora impugnados constata-se, ainda, que **a exigência de prévia autorização da Assembléia Legislativa para fins de autorizar a instauração de ação penal em desfavor do Governador** (art. 147 – ‘*O Governado de Estado, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados, ...*’) **ofende os princípios republicano e da Separação dos Poderes** (arts. 1º e 2º, CF), bem como **do acesso à jurisdição** (art. 5º, XXXV, CF).

De fato, o regime de responsabilização apregoado pela Carta da República não define a exigência de anuência prévia do Legislativo Estadual para instauração de persecução criminal em desfavor de Governadores de Estado ou do Distrito Federal, ou mesmo contra outras autoridades estaduais ou distritais.

Isto é, revela-se inaplicável a regra da simetria no caso em apreço, porquanto não é possível estender aos Governadores a condição de procedibilidade da ação penal aplicável ao Presidente da República, sendo manifesta a violação do dispositivo impugnado ao princípio republicano (art. 1º).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

É que a suposta aplicação do princípio da simetria, tal como previsto no art. 51, I, da CF/88 (no que tange a deputados federais), não justifica a extensão do caráter excepcional concedido pelo poder constituinte originário, residindo nessa premissa a ofensa constitucional ao princípio da Separação dos Poderes, visto que tal entendimento só está a favorecer a impunidade de alguns agentes políticos que diuturnamente abusam do poder em benefício próprio.

Com efeito, essa condição de procedibilidade, tal como instituída pelo art. 147 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ofende o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º) em razão da indevida interpretação extensiva da norma dirigida ao Chefe do Poder Executivo Federal, porquanto condiciona o exercício da função jurisdicional a uma autorização do Poder Legislativo.

Essa condição, no mais, vulnera o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV) dada a imposição de uma condição indevida ao processamento e julgamento da ação penal proposta pelo Ministério Público, resultando, ademais, em ofensa ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade (art. 1º, art. 5º, LIV), na vertente da vedação à proteção deficiente a bens jurídicos de hierarquia constitucional.

Isso porque o suposto ganho relacionado à autonomia dos Estados-membros (invocado por alguns), além de não contar com fundamentos jurídicos consistentes, tem provocado a criação de um *bill* de impunidades, esvaziando os valores magnos acima referidos.

Assim, o prejuízo à cidadania e ao princípio republicano pela ausência de responsabilização dos Governadores faltosos é muito



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

superior a qualquer eventual benefício, ainda que haja algum, pela aplicação indevida da regra da simetria no caso concreto.

Por outro lado, não desconhece este Conselho Federal a jurisprudência<sup>2</sup> desse Supremo Tribunal Federal sobre a questão de fundo, mas a indignação popular e as manobras imorais realizadas pelas Assembléias Legislativas para impedir que Governadores possam ser processados e julgados pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ em casos de robusta prova de culpabilidade, conforme recentes escândalos morais e éticos, justificam o revolvimento da questão e da jurisprudência desse Eg. Tribunal.

**A interpretação, portanto, há de ser feita com base na evolução dos valores sociais e republicanos guarnecidos pela nação, de modo a permitir que os maus governantes sejam responsabilizados política e juridicamente pelas condutas praticadas com abuso ou desvio de finalidade, tudo em prejuízo do bem comum e da ‘res pública’.**

E a coerência, demais disso, exige revisitação da jurisprudência, sobretudo porque esse Eg. Tribunal chegou a admitir a possibilidade de prisão preventiva sem a referida autorização, conforme estampa o **HC 102.732/DF**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, onde resta consignado: “(...) PRISÃO PREVENTIVA – GOVERNADOR – INQUÉRITO – LICENÇA DA CASA LEGISLATIVA – PROCESSO. A regra da prévia licença da Casa Legislativa como condição de procedibilidade para deliberar-se sobre o recebimento da denúncia não se irradia a ponto de apanhar prática

---

<sup>2</sup> Rp nº 999-AM, Rel. Min. CORDEIRO GUERRA - Rp nº 826-MT, Rel. Min. BARROS MONTEIRO - Rp nº 755-RJ, Rel. Min. ADAUCTO CARDOSO – Rp nº 749-RS, Rel. Min. ADALÍCIO NOGUEIRA – HC 86.015/PB, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE, dentre outros.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

de ato judicial diverso como é o referente à prisão preventiva na fase de inquérito (...)”.

Lembre-se, no particular, trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa:

“(…)

A meu sentir, e data vênha dos que pensam de maneira diferente, creio que a matéria deve ser examinada sob um outro ângulo de análise. A questão crucial consiste em saber se a norma do artigo 51, inciso I da Constituição federal há de ser mesmo necessariamente estendida aos Estados-membros por força do princípio da simetria.

E a resposta me parece deva decididamente ser negativa, partindo-se não da evocação pura e simples do princípio federativo, que é, não desconheço, um dos pilares da nossa organização político-constitucional, mas sim à luz do exame rigoroso acerca do excepcional e elevadíssimo status constitucional que tem o Presidente da República no nosso sistema presidencial de Governo, confrontando-o à respectiva estatutura político-constitucional dos nossos governadores de Estado.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

O Presidente da República, no sistema presidencial clássico, tal como instituído nos EUA em 1787 e posteriormente transplantado para a América Latina e outros continentes é, numa certa medida, o legítimo sucessor dos monarcas de direito divino, porém limitado e controlado por inúmeros "garde-fous" institucionais que lhe limitam a ação, tais como a temporariedade do mandato, a necessidade de convivência harmoniosa com outros 2 poderes independentes, o controle judicial e outros limites contidos no sistema de pesos e contrapesos inerentes ao regime de separação de poderes.

No modelo que transplantamos para cá em 1891, a excepcionalidade do status constitucional do chefe de Estado pode ser constatada a partir da simples análise de certos elementos da disciplina constitucional que a CF lhe reserva.

Com efeito, o Presidente da República é o único agente político estatal a ascender ao cargo através do voto direto de todos, repito, de TODOS os brasileiros, em eleição de cunho nacional. Por isso mesmo, ele encarna e simboliza a Nação, com quem dialoga constantemente, fortalecendo, assim, os vínculos da cidadania e da nacionalidade, surgindo, em contrapartida, dessa relação direta com o povo um maior controle social e político de suas ações, com a valiosa intermediação dos meios de comunicação.

(...)



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

E a razão, óbvia, para tanta cautela é plenamente justificável no caso do Presidente da República, pois tudo que diz respeito a ele pode ter efeitos profundamente desestabilizadores para o sistema político como um todo, não apenas de forma episódica, mas, ao contrário, com conseqüências duradouras, podendo até mesmo conduzir à ruptura do pacto nacional, como nossa história bem registra.

Ora, nenhuma dessas características que emolduram institucionalmente a figura do Presidente da República se faz presente no status constitucional dos governadores de Estado. A submissão dos governadores de Estado a processos criminais, se conduzida sem leviandade e com responsabilidade (e é o caso, em se tratando de uma Corte Superior como o STJ), terá efeitos meramente locais. Nenhum abalo sísmico produzirá no edifício institucional da Nação. Daí por que faço minhas as palavras do ministro Celso de Mello na ADI 1020, quando S. Exa sustentou que "O Distrito Federal não pode reproduzir, em sua própria lei orgânica...o conteúdo material dos preceitos inscritos no artigo 86 parágrafos 3 e 4 da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da lei fundamental, por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado, são apenas extensíveis ao Presidente da República" (ADI 1020). Também eu estimo absolutamente indevida a comparação entre esses dois agentes políticos, e inconstitucional a extensão do estatuto de um ao outro.

(...)"

O malfeitor, nessa quadra, deve responder civil, administrativa e criminalmente pelos atos praticados, inclusive perante



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

o Judiciário, poder republicano que detém inigualáveis condições de aferir responsabilidades e penalizar os responsáveis, principalmente quando se trata de agentes políticos, delegatários do poder popular e cujos ‘acordos políticos’ para manutenção de uma certa ‘governabilidade’ no parlamento, lamentavelmente, tem permitido a impunidade de pessoas que usam prerrogativas públicas para beneficiar interesses privados.

A extensão do regime constitucional a agentes políticos estaduais e distritais, tal como previsto no art. 147 da Constituição Estadual ora impugnada, dificulta e até mesmo inviabiliza a instauração de investigações e ações penais, tudo isso favorecendo a impunidade e violentando valores republicanos, além de inexorável violação à separação dos poderes (art. 2º, CF).

E as bases concretas desses obstáculos são claramente visíveis nas coalizões políticas feitas no âmbito dos Governos Estaduais, cujo Governador detém ampla maioria na Assembléia Legislativa, o que emperra quaisquer ações investigativas contra o mesmo e seus correligionários.

Com todo respeito, **a governabilidade arquitetada de forma engenhosa não deve servir aos anseios desvirtuados desse ou de determinado grupo, mas sim em prol da sociedade e da coisa pública, que exige apuração dos fatos gravíssimos imputados aos Srs. Governadores, cuja averiguação, no entanto, é obstada pela regra ora impugnada ao exigir autorização prévia da Assembléia Legislativa para instauração de ação.**

Ora, como o princípio da separação de poderes representa cláusula pétreia (art. 60, § 4º, III, CF) impregnada de espírito proibitivo



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

de arbítrio do poder, é curial que a função de julgar seja compelida ao órgão que detém melhores condições técnicas para tanto, sendo o Poder Judiciário o ponto de convergência a assegurar não apenas a isenção que a sociedade espera na apuração dos gravíssimos fatos como, igualmente, a imparcialidade e o resguardo dos postulados constitucionais.

Logo, o juízo de procedibilidade para instauração de persecução criminal contra Governador de Estado no âmbito da Constituição Estadual ora impugnada, de natureza política, revela incongruência sistêmica no ordenamento jurídico e manifesta ofensa ao princípio republicano, à separação dos poderes e ao acesso à jurisdição.

Em outras palavras, não se revela consentâneo com o ordenamento jurídico condicionar a juízo político a instauração de ação penal contra Governador, retirando do Poder Judiciário sua natural vocação para resolução de conflitos, daí a inconstitucionalidade do art. 147 da Constituição Estadual em relação aos primados da separação dos poderes e da inafastabilidade da jurisdição (art. 2º e 5º, XXXV, CF).

Pede-se, assim, sejam declarados inconstitucionais os dispositivos acima referidos.

#### **IV - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR E SEUS REQUISITOS:**

O *FUMUS BONI IURIS* já está patentemente demonstrado na medida em que os dispositivos impugnados possuem vício insanável de usurpação de competência legislativa reservada à



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

União (inconstitucionalidade formal), consoante entendimento pacificado desta Corte Suprema contido na Súmula 722, bem como incompatibilidade material.

Resta, agora, comprovar a existência do *PERICULUM IN MORA*.

Como é de conhecimento público e notório, alguns Governadores foram denunciados perante o Superior Tribunal de Justiça – STJ, cujos processos, contudo, não se viabilizaram em razão das negativas de Assembléias Legislativas ao conceder licença para processamento e julgamento.

E tais negativas foram justificadas em razão da eficácia de dispositivo inconstitucional previsto na Constituição Estadual, daí a presente ação direta.

Concretamente, este Conselho Federal teve o cuidado de diligenciar junto ao Eg. Superior Tribunal de Justiça para colher informações acerca da quantidade de recusa das Assembléias legislativas ou mesmo da inércia das mesmas em não responder as solicitações a elas dirigidas.

É estarrecedor o quadro abaixo, conforme doc. anexo, e bem comprova as manobras políticas efetuadas pelas Assembléias Legislativas ao inviabilizarem o processo de responsabilização --- por crime comum --- de seus Governadores, a saber:



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

### Processos com pedidos de autorização para processamento de governadores negados pelas respectivas Assembléias Legislativas:

APN 269	TO	APN 313	ES	APN 320	RR
APN 322	RR	APN 387	PB	APN 440	PB
APN 484	GO*	APN 536	AL	APN 546	TO
- APN 552	RJ				

Total: 10 Processos

### Processos com pedido de autorização para processamento de governadores deferido pela respectiva Assembléia Legislativa:

APN 401 RO

Total: 1 Processo

### Processos com pedidos de autorização para processamento de governadores não respondidos pelas respectivas Assembléias Legislativas:

APN 207	AL	APN 236	SC	APN 245	DF
APN 280	PR	APN 284	SC	APN 286	DF
APN 288	DF	APN 307	PR	APN 308	PR
APN 309	PR	APN 346	PR	APN 356	AL
APN 364	SC	APN 374	DF	APN 413	RR
APN 415	SC	APN 436	AL	APN 437	AL
APN 438	RR	APN 455	SC	APN 463	PR
APN 467	MS	APN 485	RR	APN 491	SP
- APN 496	RJ	APN 536	MA	APN 573	MS
APN 622	DF	APN 624	DF	APN 636	RR
APN 664	MS	APN 665	MS	APN 670	GO*
APN 687	PR	NC 323	SC		

Total: 35 Processos

### Processos que aguardam autorização do Poder Legislativo ou término do mandato eletivo:

- APN 496	RJ	APN 536	AL	- APN 552	RJ
APN 573	MS	APN 636	RR	APN 664	MS
APN 665	MS	APN 670	GO*	APN 687	PR

Total: 9 Processos

Vê-se que o fato pueril continua a existir, pois as manobras políticas e imorais das Assembléias Legislativas em não autorizar a abertura do processo inviabiliza a persecução criminal e cria o chamado *bill* de impunidade.

Como dito, a governabilidade arquitetada de forma engenhosa não deve servir aos anseios desvirtuados desse ou de determinado grupo que age com manifesto abuso e desvio de poder, mas sim em prol da sociedade e da coisa pública, que exige apuração dos fatos gravíssimos imputados aos Srs. Governadores de Estado.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Lamentavelmente, é esse cenário de apadrinhamentos e acordos políticos que transitam no âmbito das Assembléias Legislativas, esquecendo os doutos parlamentares, contudo, que no Direito não é dado a ninguém ser o julgador de sua própria causa, como se o interesse público do julgamento pudesse sucumbir às naturais tendências de auto-defesa.

Nesse jaez, é desnecessário apontar que as coalizões políticas que formam a ‘base aliada’ dos Srs. Governadores e que será responsável pela análise dos fatos não possuem a necessária isenção que a sociedade espera, notadamente pela repercussão e gravidade das denúncias formuladas, situação essa que mais uma vez reforça o pedido de concessão de medida cautelar.

Assim, o *PERICULUM IN MORA* reside na impossibilidade de processamento e julgamento dos fatos imputados aos Srs. Governadores e balizados em normas inconstitucionais e em total desacordo com a legislação aplicável à espécie, qual seja, a Lei nº 1.079/50, restando comprovado o *periculun in mora*.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que a concessão de liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade deve levar em consideração os requisitos da **plausibilidade jurídica (urgência qualificada)** e o **risco do perecimento do direito** ou, ainda, que a manutenção da lei atacada acarretará graves transtornos com lesão de difícil reparação.

A posição desta Colenda Corte no tocante à concessão de liminar em ações diretas de inconstitucionalidade indica entendimento aplicado na doutrina do autor RONALDO POLETTI:



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

*Na verdade, a concessão de liminar é condicionada a requisitos muitos rígidos. A Constituição inseriu na competência do Supremo o processo de julgamento de pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p), mas ela somente é cabível quando a vigência imediata do texto contra o qual se representou poderá ocasionar dano irreparável ao Erário ou criar situação de difícil desfazimento. A suspensão liminar é medida de caráter excepcional que pressupõe demonstrada, além da relevância jurídica do fundamento da arguição, a ocorrência de interesse de difícil reparação, que recomende o imediato retorno à situação anterior.*

*(in, Controle da Constitucionalidade das Leis, 2ª edição, ed. Forense, Rio de Janeiro, 1995, págs. 130 e 131).*

Caso tais dispositivos não tenham a sua eficácia suspensa cautelarmente por essa Eg. Corte, os fatos imputados ao Srs. Governadores não serão processados e julgados devido a não autorização das Assembléias Legislativas.

Portanto, merece seja deferida a liminar para o fim de suspender a eficácia dos dispositivos ora hostilizados (arts. 99, XIII, e 147, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), considerando ainda estar ferindo direitos fundamentais.

Por tais razões, requer o deferimento de medida cautelar contendo determinação de suspensão imediata dos dispositivos ora impugnados.

### **V - DOS PEDIDOS:**

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB requer:

1. A concessão de Medida Cautelar, *inaudita altera pars*, para suspender a eficácia do trecho **“processar e julgar o Governador ... nos crimes de responsabilidade”**, constante do inciso XIII, bem



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

- como da segunda parte do art. 147, qual seja, “ **ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade**”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
2. A concessão de Medida Cautelar, *inaudita altera pars*, para suspender a eficácia da expressão “ **O Governador de Estado, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados,**”, constante do art. 147, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
  3. a notificação da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de seu Presidente, para que, como órgão/autoridade responsável pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifeste-se, querendo, no prazo de cinco dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99;
  4. após colhidas as informações da Assembléia Legislativa, bem como as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República,
    - a. espera seja julgado procedente o pedido da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando incompatível com a Constituição Federal, com efeito *ex tunc*, as expressões “ **XIII – processar e julgar o Governador ... nos crimes de responsabilidade**”, constante do inciso XIII do art. 99, bem como os trechos “ **O**



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**Governador de Estado, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados,...** e **‘..., ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade’**, constantes do art. 147 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

5. Caso assim não se entenda, pugna a Requerente que este Eg. Tribunal dê interpretação conforme à Constituição Federal à expressão **“XIII - processar e julgar o Governador ... nos crime de responsabilidade”** e **“..., ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade,** constantes do inciso XIII do art. 99 e da segunda parte do art. 147, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, **para o fim de estabelecer que referido julgamento deve ser feito por intermédio do Tribunal Especial previsto no art. 78 da Lei nº 1.079/50.**

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 10 de maio de 2012.

  
**Ophir Cavalcante Júnior**  
Presidente

**Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior', written over the printed name and number.

**Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior**  
**OAB/DF nº 16.275**

**Rafael Barbosa de Castilho**

**OAB/DF nº 19.979**