

A PREVISÃO DE LICENÇA PRÉVIA DO PODER LEGISLATIVO PARA PROCESSAR GOVERNADOR NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ

*LA PRÉVISION DE LICENCE PRÉCÉDENTE DU POUVOIR LÉGISLATIF POUR OUVRIR
UN PROCÈS CONTRE LE GOUVERNEUR DANS LA CONSTITUTION DE L'ÉTAT
D'AMAPÁ*

Jorge Filipe Souza Borges
Linara Oeiras Assunção

PALAVRAS-CHAVE: LICENÇA PRÉVIA; PODER LEGISLATIVO; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; GOVERNADOR; PROCESSO CRIMINAL.

MOTS-CLÉS: LICENCE PRECEDENTE; POUVOIR LEGISLATIF; COUR SUPREME; GOUVERNEUR; PROCÈS CRIMINEL ;

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo abordar a questão da constitucionalidade da licença prévia da Assembleia Legislativa para fins de recebimento da denúncia e consequente abertura de processo criminal contra governador de Estado perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), partindo-se de decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF), confirmada em Plenário no dia 04 de maio de 2017, que declarou inconstitucional a exigência de autorização do Legislativo Estadual, aplicando-se o entendimento da Suprema Corte ao contexto amapaense, por meio de análise do texto da Constituição do Estado do Amapá.

Especificamente, o estudo examina o entendimento jurisprudencial do STF quanto à instauração de processo criminal contra governador, compara a disposição constitucional estadual amapaense (art. 121, caput, Constituição do Amapá) com a de outras constituições estaduais, busca entender o modelo de Estado Federal e o sistema de repartição de competências e investiga possíveis alterações do entendimento jurisprudencial da Suprema Corte.

Adotou-se nesta investigação como técnica de pesquisa bibliográfica combinada com a reflexão sobre o texto da Constituição da República e do Amapá, tendo como método escolhido o hipotético-dedutivo, consistente na identificação da abordagem doutrinária e jurisprudenciais existentes a respeito da obrigatoriedade de autorização do Parlamento

Estadual para a submissão do Governador ao processo e julgamento perante o STJ, quanto às infrações penais comuns.

Pois bem, a instauração de processo criminal contra governador, classicamente, dependia de autorização por dois terços dos membros da Assembleia Legislativa, conforme a dicção do art. 121, *caput*, da Constituição do Estado do Amapá.

A licença prévia do Poder Legislativo Estadual no tocante à instauração de processo por crime comum contra Governador foi objeto de inúmeros questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF) por parte do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e da Procuradoria-Geral da República (PGR), a exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 4764, 4797 e 4798 de autoria do CFOAB.

Adotou-se como norte de estudo a ADI 4791/PR, de 12/02/2015, a qual é representativa do entendimento jurisprudencial superado no STF, no sentido de que seria constitucional a exigência de autorização do Poder Legislativo Estadual para abertura de processo criminal contra governador no âmbito do STJ, em contraposição, vislumbra-se o entendimento exarado e acolhido pelo Plenário da Suprema Corte, no dia 04 de maio de 2017, aplicando-se às ADI's 4798, 4764 e 4797, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de que os Estados-Membros não detêm de competência legislativa para editar normas que exijam juízo de admissibilidade de acusação contra governador no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Importa ressaltar, que a Suprema Corte foi suscitada a manifestar-se pela via do Controle Difuso de Constitucionalidade no julgamento de Habeas Corpus (HC) nº 102. 732/DF, que tratou da prisão preventiva do ex-governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, ficando naquele momento estabelecida a possibilidade de prisão preventiva de governador a ser decretada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) durante a fase de inquérito policial, ou seja, admitiu-se a prisão de governador em âmbito pré-processual, contudo, manteve-se o entendimento jurisprudencial consistente na necessidade de juízo político de admissibilidade de instauração de processo criminal contra governador no STJ.

Por fim, dentro do contexto amapaense realizaram-se alguns requerimentos para abertura de processo criminal contra o atual Governador do Estado do Amapá, Waldez Góes, por parte do STJ, resultante da Operação Mãos Limpas (Ações Penais 808 e 810), contudo, o Legislativo Amapaense indeferiu os requerimentos da Corte Especial, com base no disposto no art. 121 da Constituição do Amapá.

2 COMPREENDENDO O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DA LICENÇA PRÉVIA DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL NO TOCANTE À INSTAURAÇÃO DE PROCESSO POR CRIME COMUM CONTRA GOVERNADOR

O Supremo Tribunal Federal (STF) havia firmado entendimento consolidado no sentido de que a Assembleia Legislativa pode editar normas que condicionem a instauração de processo por crime comum de governador no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a exemplo do que foi discutido na ADI 4791/PR, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, datada do dia 12 de fevereiro de 2015, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) questionou pela via do controle concentrado os arts. 54, XI e 89 da Constituição do Estado do Paraná, sendo que o foco deste estudo está no conteúdo do art. 89 da Constituição Paranaense, pois este possui identidade com o art. 121 da Constituição do Amapá.

O art. 89 da Constituição Paranaense condiciona o processo e julgamento de governador perante o STJ, quando admitida a acusação por dois terços dos membros do Legislativo Estadual, sendo no mesmo sentido, a Constituição do Amapá no seu art. 121.

Percebeu-se ao longo do voto do Ministro Teori Zavascki o histórico de decisões do STF no sentido de consolidar a posição de que é constitucional a exigência de licença prévia ou de autorização especial do Legislativo Estadual para instauração de processo criminal contra governador no STJ e que não acarretaria nenhum prejuízo à Jurisdição Constitucional já que restaria suspensa a prescrição, enquanto não autorizado o seguimento da ação penal, de acordo com o entendimento exarado pelo Min. Sepúlveda Pertence no Recurso Especial 159.230, citado no voto de Zavascki.

A Constituição do Estado do Amapá, por sua, vez no seu art. 121, *caput*, destaca que a submissão do governador a processo e julgamento perante o STJ, nas infrações penais comuns, depende da aprovação de dois terços dos Deputados Estaduais. Poder-se-ia afirmar que o principal argumento de sustentação do dispositivo ora mencionado seria o Princípio da Simetria, pois o art. 86, *caput*, da Constituição da República, faz a mesma previsão em relação ao Presidente da República.

De acordo com Machado (2015), o sistema de repartição de competências é um ponto de equilíbrio entre os ordenamentos jurídicos local e nacional e, no caso em tela, percebe-se que a regra do art. 86 da Constituição da República é de conteúdo, precipuamente, processual

e se, não se considerar a natureza processual e sim penal, de qualquer forma não se encontraria no âmbito da competência legislativa dos Estados-Membros o que denota flagrante caso de invasão de competência normativa.

Destaque-se que em um Estado Federal apesar dos Estados-Membros possuírem autonomia administrativa, organizacional e legislativa, esta última deve guardar inteira consonância com os mandamentos da Constituição Federal, erigindo-se um ordenamento jurídico global, mas que guarda diversidade e coerência entre suas ramificações internas, de acordo com a interpretação de Bonavides (2000).

A autonomia legislativa do Estado do Amapá não deve escapar do dever de observância e congruência aos preceitos da Constituição Republicana, entendendo-se que as prerrogativas atribuídas ao Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, não se aplicam aos Governadores por falta de respaldo legal e também de competência constitucional reservada aos Estados-Membros.

O recente entendimento alterado e confirmado pelo Plenário do STF, no dia 04 de maio de 2017, foi consistente em consolidar a conclusão de que as unidades federativas não possuem competência legislativa para edição de normas que condicionem a instauração de ação penal contra governador perante o Superior Tribunal de Justiça, firmou a tese jurídica, segundo a qual existe vedação aos Estados-Membros para editar normas que restrinjam ou condicionem a instauração de ação penal por motivo de crime comum de governador perante o STJ, devendo a Corte Especial aplicar, fundamentadamente, medidas cautelares penais, incluindo a de afastamento do cargo.

Desta forma, consagrou-se o entendimento defendido por muito tempo pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Procuradoria-Geral da República, aplicando-se às normas questionadas das Constituições dos Estados do Piauí, do Acre e do Mato Grosso, cujos dispositivos são os de mesmo conteúdo do art. 121, *caput*, da Constituição do Estado do Amapá.

A mudança da percepção fática e a evolução da sensibilidade social justificam a mudança do entendimento jurisprudencial que precisa estar alinhado com o real sentido do pensamento social, tendo por base o conhecimento de que os parlamentos estaduais nem sempre possuem a isenção necessária para fazer um juízo de admissibilidade de uma acusação penal, além de que a subordinação de instauração do processo criminal de governador à prévia autorização da Assembleia Legislativa acaba por esvaziar o conteúdo do art. 105, I, da Constituição da República.

Por fim, ressalte-se que a instauração de ação penal contra governador, a partir do recebimento da denúncia, constitui um ato de baixa densidade decisória e jurídica a ponto de justificar o afastamento do Chefe do Executivo Estadual, havendo a necessidade de elementos robustos para fundamentar o afastamento do governador, conforme ressaltou o Ministro Luís Roberto Barroso em matéria publicada no site do STF e acessada em 09 maio de 2017.

2.1 Contribuições legais e teóricas para a compreensão dessa questão

O art. 105, I, da Constituição da República preconiza que governadores devam ser processados e julgados perante o STJ, no caso de cometimento de infração penal comum.

Os Estados-Membros são dotados de autonomia e não de soberania, o que, por sua vez, traduz-se na capacidade de auto-organização e autogoverno, tendo seu próprio Poder Constituinte, contudo, devendo obediência direta aos comandos da Constituição da República, de acordo com o entendimento de Ramos (2012).

As unidades federativas constituem elementos essenciais à caracterização do Estado Federal, sujeitando-se ao Princípio da Simetria, através de normas constitucionais de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais.

As normas constitucionais estaduais estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade, devendo-se submeter aos princípios e regras específicos da Constituição da República (Art. 25 c/c art. 34, VII, da Constituição Federal), conforme Mendes (2014).

É característica intrínseca ao federalismo a existência de ordenamentos jurídicos que se complementam e guardam coerência entre si, quais sejam o ordenamento jurídico nacional, o estadual e o municipal. Deve-se atentar que a Constituição da República através de seu sistema de repartição de competências é o ponto de equilíbrio entre as atividades normativas dos entes federados.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa confirmou a tese de que é inconstitucional a exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para processar e julgar por infração penal comum o governador perante o STJ.

Além disso, confirmou que os dispositivos da Constituição do Amapá estão enquadrados na decisão recente do STF e, que por isso, devem também ser considerados

inconstitucionais ao lado dos dispositivos constantes nas Constituições do Acre, Mato Grosso e do Piauí.

Sabe-se ademais que houve o fortalecimento do art. 105, I, da Constituição da República e que o recebimento da denúncia não é fator suficiente para decretação de afastamento automático do cargo de governador.

Destarte, a decisão em plenário do STF, do dia 04 de maio de 2017, representa significativa mudança do posicionamento jurisprudencial da mais alta Corte do país, após diversas ADI's propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Procuradoria-Geral da República que se revelaram um importante passo para combater a corrupção e as demais infrações penais comuns, que eram em muitos casos evidentes a sua prática por parte do Chefe do Executivo Estadual, contudo, havia essa barreira quase que intransponível, que era a aprovação por dois terços dos membros do Legislativo Estadual para instauração de processo no STJ, havendo a partir deste posicionamento recente do STF o alcance efetivo da jurisdição constitucional.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Constituição (1991). *Constituição do Estado do Amapá*. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. *HC nº 102.732/DF*. Relator: Marco Aurélio. Paciente: José Roberto Arruda e Coator: Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.764 – AC*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.791 – PR*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 12 de fevereiro de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.797 – MT*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.798 – PI*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2012.

_____. *Plenário confirma que não é necessária autorização prévia para STJ julgar governador*. Disponível em : <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=342480>>.
Acesso em: 09 mai. 2017

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 6ª Ed, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Roger. A licença prévia do Parlamento para processo penal contra governador sob o enfoque do princípio federativo. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, DF, ano 14, n. 46, o. 119-142, Edição especial 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. (ebook).