



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

INFORMATIVO STF 872

*destaques pelos Professores
Estratégia*

Sumário

1 - Direito Administrativo	1
2 - Direito Processual Penal	6

1 - Direito Administrativo

JULGAMENTO DE GOVERNADOR POR CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. É vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o governador por crime comum à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) dispor fundamentadamente sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive o afastamento do cargo.

ADI 4777/BA, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgamento em 9.8.2017.

ADI 4674/RS, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgamento em 9.8.2017.

ADI 4362/DF, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgamento em 9.8.2017.

COMENTÁRIOS PELO PROF. HERBERT ALMEIDA

A) APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CASO

TEMA IMPORTANTE!

Nas ADIs 4777/BA, 4674/RS e 4362/DF, o STF discutiu se as constituições estaduais poderiam condicionar a instauração de ação penal contra o governador por crime comum à prévia autorização da respectiva assembleia legislativa. Também se discutiu se o recebimento da denúncia geraria o afastamento automático do governador do exercício do cargo.

B) CONTEÚDO TEÓRICO PERTINENTE

Sobre o tema, vale lembrar que a Constituição Federal prevê, no art. 51, I, que compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

A dúvida era se tal norma poderia ser aplicada nos estados-membros em relação aos respectivos governadores e quais seriam os efeitos do recebimento da denúncia.



Ao final do julgamento, o STF consolidou o posicionamento mais recente, já observado nas ADIs 4764/AC e 5540, segundo o qual é **vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o governador por crime comum à prévia autorização da casa legislativa**.

O posicionamento do STF fundamentou-se, entre outros, nos seguintes:

- (i) a competência para legislar sobre processo penal e crimes de responsabilidade é da União;*
- (ii) por constituir exceção ao princípio republicano, essa exigência só poderia constar na Constituição Federal;*
- (iii) não existe simetria entre a norma do art. 51, I, da CF, e as disposições constitucionais estaduais, até porque os governadores não desempenham atribuições de chefe de Estado nem possuem "imunidade" pelos atos estranhos ao mandato;*
- (iv) pela ausência de simetria, o recebimento da denúncia não gera o afastamento automático do governador, mas tal medida poderá ser aplicada, por decisão fundamentada do STJ, com base em seu poder geral de cautela.*

Vamos analisar, adiante, esses aspectos.

1) Competência legislativa da União

Destacou o STF que não compete aos estados-membros legislar sobre direito processual penal (competência da União: CF, art. 22, I), motivo pelo qual as constituições estaduais não poderiam criar requisitos para a abertura da persecução penal dos governadores por crimes. Na mesma linha, o STF já possui jurisprudência consolidada em relação à competência legislativa para dispor sobre crimes de responsabilidade, inclusive o tema é objeto da **Súmula Vinculante 46**, cuja ementa possui o seguinte teor: "**A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União**".

2) Exceção ao princípio republicano

As normas da Constituição Federal, em relação às constituições estaduais, podem ser: (i) de reprodução obrigatória; (ii) de reprodução facultativa; e (iii) de reprodução proibida. No caso, entendeu o STF que, por representar uma **exceção ao princípio republicano**, segundo o qual os governantes públicos devem ser responsabilizados pelos seus atos, somente a Constituição Federal seria instrumento hábil para criar exceção desta natureza, motivo pelo qual a regra que exige a aprovação das respectivas assembleias legislativas para fins de processamento de governador por crime comum é inconstitucional.

3) Ausência de simetria

Na mesma linha do que visto acima, entendeu o STF que não existe simetria entre a norma prevista no art. 51, I, da Constituição Federal¹, uma vez que o Presidente da República desempenha, além das atribuições de chefe de Governo, as funções de chefe de Estado. Sendo que estas últimas não são desempenhadas pelos governadores. Além disso, o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao

¹ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;



exercício de suas funções (CF, art. 86, § 4º), durante o período do mandato, ao passo que os governadores podem ser responsabilizados por atos estranhos, mesmo durante o seu mandato.

4) Afastamento do cargo governador

NÃO é automático o afastamento. Como não se aplica a simetria quanto à necessidade de prévia aprovação da assembleia legislativa para instauração de processo penal contra o governador, também não se aplica o afastamento automático do chefe do Executivo no caso de recebimento da denúncia.

Contudo, o STJ poderá aplicar medidas cautelares penais, inclusive com o afastamento do cargo, desde que o faça mediante decisão fundamentada, pautada no seu poder de cautela. Portanto, ainda que não haja o afastamento automático do cargo, são aplicáveis aos governadores as medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do Código de Processo Penal, entre elas “**a suspensão do exercício de função pública**”, e outras que se mostrarem necessárias e cujo fundamento decorre do poder geral de cautela conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos juízes.

5) Mutação constitucional

Em vários momentos, os ministros mencionaram que houve uma “mutação constitucional”. Tal fenômeno constitui hipótese de **alteração informal da Constituição**, sem alterar o seu texto. Vale dizer, nesse caso o intérprete da Constituição dá um novo sentido ao seu texto escrito, adequando-o a uma nova realidade da sociedade. Dessa forma, o texto não muda, mas o sentido que se dá a ele é alterado. No caso, o STF mudou a sua interpretação sobre um tema que não foi formalmente alterado na Constituição, mas que o julgador percebeu que deveria ter um novo sentido. De acordo com o Ministro Barroso, na leitura do seu voto, a mutação deve ocorrer quando: (i) houver uma mudança na realidade de fato; (ii) houver uma mudança na percepção do direito; ou (iii) constatar-se que uma determinada linha jurisprudencial causou um impacto negativo ou não esperado na sociedade.

C) QUESTÃO DE PROVA

(Inédita) Em virtude do princípio da simetria constitucional, compete à assembleia legislativa respectiva aprovar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo penal por crimes comuns contra o governador estadual.

Comentário: esse foi justamente o ponto discutido nas ADIs 4777/BA, 4674/RS e 4362/DF, concluindo-se que é vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o governador por crime comum à prévia autorização da casa legislativa.

Gabarito: errado.

ALTERAÇÃO DE LIMITES DE MUNICÍPIOS E PLEBISCITO. O Plenário, em conclusão de julgamento, reputou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.196/1999 e para não conhecer da ação quanto à Lei 2.497/1995, ambas do Estado do Rio de Janeiro. As normas impugnadas estabelecem os novos limites territoriais dos Municípios de Cantagalo e Macuco — Informativos 495, 776 e 786.

ADI 2921/RJ, rel. orig. Min. Ayres Britto, red. p/ o ac. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9.8.2017.



A) APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CASO

Na ADI 2921, o STF discutiu se a legislação poderia alterar os limites territoriais de municípios sem a realização de prévia de plebiscito.

B) CONTEÚDO TEÓRICO PERTINENTE

A Constituição Federal apresenta regras restritas para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, conforme consta no art. 18, § 4º, vazado nos seguintes termos:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Tal disposição exige, portanto, a presença dos seguintes requisitos:

- a) necessidade de estudos de **viabilidade municipal**;
- b) **plebiscito** às populações dos municípios envolvidos;
- c) regulamentação em **lei complementar federal**, ou seja, o Congresso Nacional é encarregado de aprovar o procedimento para fins de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios;
- d) a efetivação da medida ocorrerá mediante **lei estadual**.

Tal regra, entretanto, foi pela Emenda Constitucional 15 de 1996. A redação original da Constituição Federal exigia lei complementar estadual (e não federal) para disciplinar o procedimento, e não exigia os estudos de viabilidade municipal.

Sobre o assunto, é interessante traçarmos um breve histórico sobre as exigências para a criação/alterações de municípios:

a) Exigências originais da Constituição até a EC 15/1996

Inicialmente, a Constituição Federal exigia tão somente o plebiscito às populações envolvidas, a lei complementar estadual para disciplinar o procedimento e a efetivação da medida por meio de lei estadual.

b) Exigências entre a EC 15/1996 e a EC 57/2008

A partir da promulgação da EC 15/1996, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios passou a depender de procedimento previsto em lei complementar federal.

Entretanto, a mencionada lei **até hoje NÃO foi elaborada**. Alguns projetos de lei foram aprovados, mas conforme veremos adiante eles foram vetados pela Presidente da República.

Com efeito, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal é **norma de eficácia limitada**, ou seja, somente poderá ser aplicado diante da regulamentação exigida.

Em virtude da ausência dos requisitos constitucionais, em especial a falta de lei complementar federal, a criação de qualquer município desde a promulgação da EC 15/1996 seria, em tese, inconstitucional.

Por esse motivo, foi apresentada no STF a ADO (ação direta de inconstitucionalidade por omissão) 3682/MT, questionando a mora legislativa que estaria inviabilizando a



criação de novos municípios. O STF reconheceu a ausência de lei sobre o tema, estabelecendo o prazo de 18 (dezoito) meses para a elaboração das providências legislativas, nos seguintes termos:

*[...] o Tribunal julgou procedente ação para reconhecer a mora do Congresso Nacional, e, por maioria, **estabeleceu o prazo de 18 (dezoito) meses para que este adote todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional** imposta pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, [...].*

Apesar da fixação de prazo, o STF deixou claro, em ofício enviado ao Congresso Nacional, que não se tratava de

[...] impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs. 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

Ocorre que a mencionada lei não foi elaborada mesmo assim, sendo que desde a promulgação da EC 15/1996 vários municípios foram criados, mesmo diante da falta de regulamentação em norma complementar federal. Para solucionar este problema, o Congresso Nacional elaborou a **EC 57/2008**.

c) Situação após a elaboração da EC 57/2008

A EC 57/2008 não alterou os requisitos para criação ou alteração de municípios, mas apenas convalidou os procedimentos adotados até o dia 31 de dezembro de 2006, conforme redação do art. 96 do ADCT:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Portanto, mesmo após o advento da EC 15/1996, os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios foram convalidados, apesar da falta de regulamentação em lei complementar federal, mas desde que os demais procedimentos constantes na legislação dos respectivos estados tenham sido observados.

d) Projetos de leis complementares vetados

O Congresso Nacional até chegou a aprovar dois projetos de leis complementares com o propósito de regulamentar o art. 18, § 4º, da Constituição Federal (PLC 418/2008, aprovado em novembro de 2013; e PLC 104/2014, aprovado em agosto de 2014), mas ambos foram vetados pela Presidente da República. Atualmente, tramita no Congresso um terceiro projeto, o PLP 137/2015.

e) Decisão do STF na ADI 2921/RJ

Em virtude da falta do atendimento aos pressupostos constitucionais, o STF declarou inconstitucional a Lei 3.196/1999, porém manteve a aplicação da Lei 2.497/1995, uma vez que esta foi aprovada antes da promulgação da EC 15/1996.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE E DIREITO AMBIENTAL. O Plenário julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo governador do Estado de Santa Catarina, contra os arts. 4º (1) e 8º, parágrafo único (2), da Lei estadual 11.078/1999, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras.

ADI 2030/SC, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 9.8.2017.



A) APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CASO E CONTEÚDO TEÓRICO PERTINENTE

O Governador do Estado de Santa Catarina propôs ação direta de inconstitucionalidade questionando lei estadual que estabelecia normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras.

A alegação do autor, para propor a ADI, era de que a Lei impugnada trataria de direito marítimo e civil, matérias cuja competência legislativa seria privativa da União, nos termos do art. 22, *caput*, da Constituição Federal.

No entanto, para o STF, o objeto principal da Lei é, na verdade, direito ambiental, cuja competência legislativa é concorrente da União e dos estados, nos termos do art. 24, VIII, da Constituição Federal, cabendo à União dispor sobre normas gerais e aos estados estabelecer regras suplementares (CF, art. 24, § 2º). Além disso, no momento da elaboração da norma (1999), não existiu lei federal sobre o tema, motivo pelo qual o estado catarinense possuía competência legislativa plena, na forma dos §§ 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal. Portanto, o pedido foi indeferido neste ponto.

Ademais, o autor alegou ofensa à Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, concluída em Londres, em 29.9.1972, e promulgada no Brasil pelo Decreto 87.566/1982. No entanto, o STF não conheceu do pedido de declaração de inconstitucionalidade quanto à ofensa à referida convenção, já que a jurisprudência da Corte não admite o exame de contrariedade à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Por esse motivo, a ADI foi julgada improcedente.

2 – Direito Processual Penal

EXECUÇÃO ANTECIPADA DA PENA E AÇÃO CAUTELAR. A Primeira Turma, por maioria, não conheceu de “habeas corpus” no qual se buscava a suspensão da execução provisória da pena pelos quais os pacientes foram condenados em primeira instância.

HC 138633/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 8.8.2017.

COMENTÁRIOS PELO PROF. RENAN ARAÚJO

A) APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CASO

Tratava-se de caso no qual a questão residia em saber se era cabível a impetração de ação cautelar, perante o STF, para impugnar decisão monocrática proferida por Ministro do STJ.

B) CONTEÚDO TEÓRICO PERTINENTE

No caso, os pacientes foram condenados em primeira e segunda instância pelos crimes de associação criminosa [CP, art. 288, “caput”] e estelionato contra entidade de direito público, em continuidade delitiva [CP, art. 171, § 3º (2), c/c o art. 71].

Todavia, o MPF interpôs recurso especial ao STJ, requerendo a execução provisória da pena. O relator, no STJ, deferiu o pedido. A defesa, ao invés de recorrer da decisão do relator, por se tratar de decisão monocrática, ajuizou ação cautelar com a finalidade de obter efeito suspensivo ao recurso especial, com a finalidade de garantir a liberdade dos acusados até o trânsito em julgado.

A Primeira Turma sustentou que a ação cautelar foi utilizada como uma espécie de “habeas corpus”, para garantir a liberdade dos acusados até o trânsito em julgado, e



que há impedimento ao conhecimento de HC impetrado perante o STF para impugnar decisão monocrática de ministro do STJ, conforme súmula 691 do próprio STF.

De fato, conforme a jurisprudência consolidada do STF, o exaurimento da instância recorrida é, como regra, um dos pressupostos para o cabimento do HC perante o STF. Isso inclusive, está sumulado:

Enunciado 691 da Súmula do STF

"Não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de 'habeas corpus' impetrado contra decisão do Relator que, em 'habeas corpus' requerido a tribunal superior, indefere a liminar."

A Turma ressaltou, ainda, que em hipóteses de teratologia ou excepcionalidade, seria possível a apreciação do "HC" (ou da ação cautelar utilizada para os mesmos fins), mesmo quando não encerrada a análise na instância competente. Todavia, no caso concreto, não havia qualquer das duas situações.

C) QUESTÃO DE PROVA

É cabível o ajuizamento, pela defesa, de ação cautelar perante o STF, com vistas à obtenção de efeito suspensivo ao recurso especial interposto perante o STJ, como forma de impugnar decisão monocrática do relator, que negou tal efeito.

GABARITO: ERRADA