

A LICENÇA PRÉVIA DOS GOVERNADORES DOS ESTADOS À LUZ DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

THE STATE GOVERNORS'S PRELIMINARY AUTHORIZATION IN THE LIGHT OF BRAZIL'S COALITION PRESIDENTIALISM

Simone Lavôr do Rêgo Lobão

Egressa dos Cursos de Especialização em Direito Constitucional
e Direito Administrativo

Aluna do Curso de Mestrado Acadêmico em Direito
Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público

Resumo: Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade das normas estaduais que conferem às Assembleias Legislativas a competência para realizar o juízo político de admissibilidade em face dos Governadores dos Estados, quando eles forem acusados de terem praticado crime comum durante o mandato eletivo e em decorrência do exercício das suas funções. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal traz ao debate a possibilidade de tal o juízo político de admissibilidade realizado pelo Poder Legislativo Estadual desencadeie abusos e irregularidades que contribuem para uma suposta impunidade dos governantes. Em razão disto, aboliu a possibilidade de as Assembleias Legislativas realizarem o instituto da licença prévia quando incumbiu ao Superior Tribunal de Justiça a competência para decidir acerca do recebimento da denúncia ou queixa-crime contra os Governadores dos Estados na hipótese de crime comum. À luz do presidencialismo de coalizão adotado no Brasil, pretende-se analisar em que medida a declaração de inconstitucionalidade do instituto da licença prévia realizado pelas Assembleias irá desincentivar os Governadores dos Estados a praticarem crimes comuns relacionados à corrupção. O presente artigo examina a nova competência do Superior Tribunal de Justiça que decide sobre o recebimento da denúncia ou queixa-crime, com a possibilidade de adotar medidas cautelares tais como afastamento dos Governadores dos Estados dos cargos eleitos democraticamente. A metodologia utilizada foi bibliográfica e jurisprudencial, pura, qualitativa, descritiva e exploratória. Como resultado, conclui-se que a declaração de inconstitucionalidade da licença prévia é um mero paliativo em face do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Licença prévia. Governadores. Crime comum. Presidencialismo de coalizão.

Abstract: In judging the Direct Action of Unconstitutionality No. 5,540, the Federal Supreme Court considered the unconstitutionality of the state rules that confer on Legislative Assemblies the competence to carry out the political judgment of

admissibility before the State Governors when they are accused of having committed common crime during the elective term and as a result of the exercise of their functions. The position of the Federal Supreme Court brings to the debate the possibility that the political judgment of admissibility made by the State Legislative Power triggers abuses and irregularities that contribute to a supposed impunity of the rulers. As a result, it abolished the possibility of the Legislative Assemblies to carry out the pre-licensing institute when it entrusted the Superior Court of Justice with the power to decide on the receipt of the complaint or criminal complaint against the Governors of the States in the case of a common crime. In the light of the coalition presidentialism adopted in Brazil, it intends to analyze to what extent the declaration of unconstitutionality of the institute of pre-licensing by the Assemblies will discourage State Governors from committing common crimes related to corruption. This article examines the new competence of the Superior Court of Justice that decides on the receipt of the criminal complaint, with the possibility of adopting precautionary measures such as removal of the Governors of States from democratically elected positions. The methodology used was bibliographical and jurisprudential, pure, qualitative, descriptive and exploratory. As a result, it is concluded that the declaration of unconstitutionality of the previous license is a mere palliative in the face of coalition presidentialism. **Keywords:** Preliminary Authorization. Governors of the States. Common Crime. Coalition Presidentialism.

INTRODUÇÃO

Ao julgar a Ação de Inconstitucionalidade nº 5.540, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: "Não há necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o recebimento de denúncia ou queixa-crime e instauração de ação penal contra o Governador de Estado, por crime comum, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça, no ato de recebimento da denúncia ou no curso do processo, dispor fundamentadamente sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo".

Esse posicionamento jurisprudencial traz ao debate a possibilidade de que o juízo de admissibilidade realizado pelas Assembleias Legislativas era um incentivo à ocorrência de eventuais abusos e desmandos políticos relacionados à corrupção, visto que a licença prévia permitia que os Governadores dos Estados praticassem as condutas tipificadas no Código Penal e não sofressem as sanções cabíveis quando tivessem o apoio da maioria do Poder Legislativo Estadual, e que o juízo de admissibilidade impedia o processamento da ação penal.

O tema deste trabalho é a licença prévia dos Governadores dos Estados à luz do presidencialismo de coalizão. Adota-se como marco teórico as premissas doutrinárias estabelecidas por Sérgio Abranches (1988), que conceitua o presidencialismo de coalizão como o sistema de governo em que chefe do Poder do Executivo precisa realizar acordos políticos com os grupos partidários existentes no Congresso Nacional para governar o país.

Este mesmo arranjo se repete na esfera estadual com os Governadores do Estados e os Deputados Estaduais, resultando na formação de uma base governista aliada nas Assembleias Legislativas. Ocorre que este apoio contribui para a não concessão da licença prévia que autoriza o processamento da ação penal contra o Governador do Estado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Assim, os Parlamentares Estaduais passam a ter interesse na manutenção do Governador do Estado na posição de chefe do Poder Executivo Estadual. Desta maneira, a licença prévia inviabiliza a instauração da ação penal contra o Governador do Estado.

O presente artigo irá analisar o juízo político de admissibilidade realizado pelas Assembleias Legislativas à luz do presidencialismo de coalizão no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

1. A LICENÇA PRÉVIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal prevê a necessidade de autorização prévia de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para a instauração de processo contra o Presidente da República, Vice-presidente e seus Ministros de Estado. Admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal é privativamente competente para o processamento e julgamento do processo quando este decorrer da prática do crime de responsabilidade e o Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para processar e julgar o feito quando este decorrer da prática de crime comum. (BRASIL, 1988)

Para o prosseguimento da ação penal decorrente da prática de crime

comum, é necessário que tenham sido cometidos os ilícitos previstos na Lei Penal durante o, e em razão do exercício do mandato político, pois a Constituição outorgou ao Presidente da República a imunidade processual, o que significa dizer que o chefe do Poder Executivo Federal somente poderá ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal durante o exercício do mandato eletivo quando o crime praticado estiver relacionado com as funções presidenciais. (BRASIL, 1998)

Quando se tratar de crimes estranhos ao exercício das funções do cargo e praticados durante a vigência do mandato eletivo, o Presidente da República é relativamente irresponsável, respondendo apenas após o término do mandato. Assim sendo, as infrações cometidas sem qualquer relação com a função desempenhada no cargo não poderão ser objeto de persecução penal durante o exercício mandato. (BRASIL, 1998)

A imunidade processual do Presidente da República encontra fundamento no princípio republicano e no regime democrático, visto que a maioria dos eleitores confiou a ele a administração dos assuntos políticos e a governabilidade do seu Estado. Tal escolha merece ser respeitada, efetivada e protegida contra uma minoria dissonante que pode vir a perturbar o exercício do mandato eletivo com tais denúncias ou queixa-crime.

O juízo prévio realizado pela Câmara dos Deputados se justifica em face de o Presidente da República acumular as funções de Chefe de Estado, representando o país nas relações internacionais e refletindo a unidade interna do Estado, e de Chefe de Governo, administrando o país internamente. Na esfera dos Estados-membros, a atuação dos Governadores dos Estados limita-se ao exercício da função administrativa, alicerçando-se no princípio da autonomia da unidade federativa. As atribuições decorrentes da Chefia de Estado são exclusivas do Presidente da República, como representante do Estado soberano (MORAES, 2013)

A autonomia dos Estados-membros se traduz na capacidade de estas unidades federativas se organizarem e se legislarem livremente, ressalvados os princípios de observância obrigatória, aqueles denominados de princípios constitucionais sensíveis. Estes necessariamente devem ser observados pelo

ordenamento jurídico de cada Estado-membro.

Nada consta na Constituição Federal acerca da necessidade do juízo político de admissibilidade para processamento e julgamento do Governador de Estado por crimes comuns perante o Superior Tribunal de Justiça. Assim, não há fundamento constitucional expresso que faculte aos Estados possuir em suas Constituições Estaduais a exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para o processamento e julgamento de Governador por crime comum.

Porém, a Constituição Federal assegurou expressamente a autonomia dos Estados-membros, ressaltando tão somente a observância dos princípios constitucionais sensíveis. Como vedações não se presumem, devendo estar ditas expressamente no texto constitucional por se tratarem de medidas excepcionais, todas as Constituições Estaduais brasileiras, exceto as dos Estados de Minas Gerais e Goiás, repetiram em seu texto o juízo de admissibilidade feito pelo Poder Legislativo para processamento e julgamento de Governador por prática de crime comum perante o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no princípio da simetria.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540¹, firmou o entendimento no sentido de que não é necessário o juízo político de admissibilidade das Assembleias Legislativas para o recebimento da denúncia ou queixa-crime e para a instauração de ação penal contra o Governador pelo Superior Tribunal de Justiça por crime comum.

Em seguida, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.777, 4.674 e 4.362² foram julgadas conjuntamente para declarar a inconstitucionalidade das normas das Constituições Estaduais da Bahia e do Rio Grande do Sul, como

¹ A **ADI nº 5.540** recebeu a seguinte ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 92, §1º, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA O PROCESSAMENTO DE GOVERNADOR DE ESTADO POR CRIME COMUM PERANTE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DESNECESSIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. FIXAÇÃO DE TESE". (BRASIL, 2017)

² As **ADI nº 4.777; 4.674; 4.362** receberam a seguinte ementa: "DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. GOVERNADOR DE ESTADO. LICENÇA-PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS POR CRIMES COMUNS". (BRASIL, 2017)

também da Lei Orgânica do Distrito Federal, que previam a necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo Estadual para instauração de ação penal contra o Governador do Estado e que determinavam seu afastamento automático a partir do recebimento da denúncia ou queixa-crime.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal retirou uma parcela da competência dos Estados-membros para disporem sobre sua organização e funcionamento em Constituição Estadual e incumbiu ao Superior Tribunal de Justiça decidir sobre o recebimento da denúncia e dispor acerca da aplicação de medidas cautelares.

Esse entendimento nem sempre vigorou no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Anteriormente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.023/RO³, restou fixado que os Governadores dos Estados não estão sujeitos à imunidade processual aplicável ao Chefe do Poder Executivo Federal por se tratar de uma prerrogativa inerente ao Presidente da República enquanto desempenha a função exclusiva de Chefe de Estado. Porém, os Governadores dos Estados estavam sujeitos à persecução penal desde que obtida a licença prévia pela Assembleia Legislativa, ainda que se cuidasse de infrações comuns alheias a suas funções.

Portanto, não se estendiam aos Governadores dos Estados os dispositivos constitucionais que concebem a imunidade processual ao Presidente da República, mas se permitia que o juízo político de admissibilidade realizado pela Câmara dos Deputados na hipótese de crime de comum fosse reproduzido nas Constituições Estaduais para ser realizado pelas Assembleias Legislativas, com fundamento nos princípios do pacto federativo e da autonomia dos Estados-membros.

³ A **ADI nº 1.023** recebeu a seguinte ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDONIA - 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 REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, par. 3. E 4.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES". (BRASIL, 1995)

2. PACTO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS

O pacto federativo é um princípio organizativo e estruturante do Estado em que se define a divisão espacial do exercício do poder soberano em um dado território a partir das diretrizes estabelecidas por uma Constituição. Este princípio enseja uma descentralização político-administrativa em que cada ente político da Federação se torna autônomo o suficiente para definir seu próprio ordenamento jurídico, devendo sempre observar a Constituição. No caso brasileiro, cuida-se de uma Federação estruturada pela união indissolúvel da União, dos Estados-membros, dos Distrito Federal e dos Municípios, sendo todos os entes independentes e autônomos (ALMEIDA, 2013).

A distribuição espacial de poder soberano ocorre por meio da repartição de competências estabelecida para cada ente político pela Constituição Federal. Ao determinar os limites e possibilidades do exercício do poder de cada entidade federativa naquele espaço territorial, confere-se autonomia para que cada uma delas atue de maneira independente na sua circunscrição predefinida. Assim, com a repartição de competências, os entes políticos têm ciência de seus limites de atuação no território nacional (ALMEIDA, 2013).

O princípio da autonomia dos Estados-membros aplica-se a todos os entes políticos. Todavia, neste tópico serão debatidos os contornos e a abrangência da autonomia apenas dos Estados-membros da Federação brasileira quando deliberam sobre a licença prévia nas Constituições Estaduais.

O Estado Federal se manifesta pela existência de um ordenamento jurídico central e válido em todo o território nacional e, concomitantemente, de variados ordenamentos jurídicos periféricos autônomos limitados à sua circunscrição territorial, quer seja estadual, ou municipal. Nada obstante, todos devem estar em consonância com a Constituição Federal (ALMEIDA, 2013).

A Constituição Federal assegura autonomia às decisões políticas estaduais em face das incursões do poder político central, cabendo aos Estado-

membros dispor sobre as matérias que não estiverem incluídas no rol das competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, bem como aquelas matérias que não são constitucionalmente vedadas.

O texto constitucional prevê a possibilidade de auto-organização e autolegislação, no entanto, estabelece a necessidade de observância dos princípios constitucionais sensíveis previstos no artigo 34, inciso VII, e em algumas regras constitucionais. Outrossim, o artigo 34, inciso IV, permite a intervenção quando não houver o livre exercício dos Poderes nas unidades da Federação. Assim, além dos princípios constitucionais sensíveis, existem regras na Constituição que restringem a atuação dos Estados-membros (ALMEIDA, 2013).

O poder constituinte derivado é fruto do poder constituinte originário e significa um poder especial que os Estados-membros detêm para, por meio de suas Assembleias, criar, organizar e constituir o seu próprio ordenamento jurídico estadual. A elaboração das suas constituições e leis é a manifestação da autonomia dos Estados-membros para se organizar e se legislar (SILVA, 2005).

A Constituição Federal é clara quando afirma que os Estados-membros se organizam e se regem pelas constituições e leis que adotarem, ressalvados os princípios sensíveis e aquelas competências em que não lhes são vedadas. Logo, a autonomia se concretiza quando os Estados-membros exercem as competências remanescentes.

SILVA (2005) ensina que, apesar da autonomia concedida aos Estados-membros, a Constituição Federal estabelece limites ao poder constituinte derivado e fixa premissas que devem ser adotadas pelas Constituições Estaduais: os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos. Assim, consignam-se condições e restrições à auto-organização e à autolegislação.

Os princípios constitucionais sensíveis referem-se à forma republicana, ao sistema representativo e ao regime democrático; aos direitos da pessoa humana; à autonomia municipal; à prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e, à aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, e a

manutenção e desenvolvimento do ensino e as ações e serviços públicos de saúde. Com efeito, os princípios constitucionais sensíveis são aqueles fundamentais para a organização constitucional do país e cuidam, em especial, dos poderes governamentais (SILVA, 2005).

De modo genérico, os princípios constitucionais estabelecidos limitam a autonomia para os Estados-membros se organizarem quando consagram modelos organizativos, vedações e princípios de organização política, social e econômica que devem ser adotados por todos os entes políticos (SILVA, 2005).

Ferreira Filho (1991) ensina que, além dos princípios constitucionais sensíveis, a autonomia dos entes da federação se limita, ainda, às cláusulas pétreas, os denominados princípios intocáveis, e às regras constitucionais específicas de que o constituinte estadual não pode se afastar. São as regras de preordenação institucional, as de extensão normativa e as de subordinação normativa.

Para o autor, as normas de preordenação são aquelas que definem as estruturas dos órgãos estaduais como, por exemplo, a duração de mandato, o momento da eleição, a data da posse e o sistema eleitoral. Cuidam principalmente do tocante à chefia do Poder Executivo (FERREIRA FILHO, 1991).

As regras de extensão normativa são aquelas que são estendidas aos Estados quando tratam de determinada instituição, como, por exemplo, no tocante à incidência de normas aplicáveis ao Tribunal de Contas da União. Elas são extensíveis aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (FERREIRA FILHO, 1991)

Por último, as regras de subordinação normativa limitam a autonomia dos Estados-membros com base na previsão constitucional. Elas predefinem o conteúdo da legislação que será elaborada por cada um dos entes autônomos por meio de imposições ou vedações legais. Pode-se citar como exemplo o conteúdo do artigo 39 da Constituição Federal que direciona a legislação dos entes em matéria de servidor público (FERREIRA FILHO, 1991)

Compreende-se que as limitações impostas à autonomia dos Estados-

membros são uma espécie de "reserva da Constituição", para garantir que certos assuntos estejam consubstancialmente protegidos e regulados pela própria Carta Magna e para não permitir intervenção do legislador ordinário ou derivado.

À luz do princípio da autonomia dos entes federativos, poderiam os Estados-membros dispor ou não sobre o instituto da licença prévia em suas Constituições Estaduais, uma vez que a Constituição Federal faz ressalvas expressas ao que deve obrigatoriamente ser observado: os princípios constitucionais sensíveis, as cláusulas pétreas e as regras específicas.

3. A LICENÇA PRÉVIA REALIZADA PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS NA HIPÓTESE DE CRIME COMUM NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A licença prévia é um juízo político de admissibilidade realizado pelas Assembleias Legislativas para apurar a prática do crime comum. O propósito é preservar a normalidade das funções exercidas pelo Poder Executivo e assegurar a autonomia política dos Estados-membros para decidir sobre a vida pública local mediante o voto dos Deputados Estaduais, os representantes do povo daquele Estado-membro.

A Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540 analisou a exigência de autorização da Assembleia Legislativa para o processamento de Governador de Estado por crime comum perante o Superior Tribunal de Justiça a partir do dispositivo da Constituição Estadual mineira, que não previu a competência da Assembleia Legislativa para realizar este juízo político de admissibilidade.

O artigo 92 da Constituição Estadual de Minas Gerais dispôs que o Governador do Estado será submetido a processo e julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça na hipótese de crime comum, sendo suspenso de suas funções quando recebida a denúncia ou queixa-crime pelo citado Tribunal. (MINAS GERAIS, 1989)

Nota-se que dispositivo da Carta Mineira não previa a licença prévia

concedida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a denúncia ou queixa-crime deveriam ser oferecidas diretamente no Superior Tribunal de Justiça, órgão competente para processar e julgar as condutas delituosas praticadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual. Portanto, a Carta mineira adotou um modelo diverso daquele estabelecido na esfera federal, com fundamento no princípio da autonomia dos Estados-membros e uma manifestação do Poder Constituinte decorrente.

A Procuradoria-Geral da República se manifestou no sentido de que a licença prévia realizada pela Câmara dos Deputados em relação ao Presidente da República não se aplica às autoridades homólogas dos Estados-membros, visto que dependeria de transplantação de todo o modelo federal para a esfera estadual. Acrescentou, ainda, que os dispositivos constitucionais que dispõem acerca da licença prévia são normas de caráter excepcional; consequentemente não admitem a interpretação extensiva aos modelos estaduais. Em face da impossibilidade de simetria integral do modelo federal à esfera estadual, a inexistência de licença prévia das Assembleias Legislativas seria constitucional. Por fim, concluiu que não se tratam de normas de repetição obrigatória. Caso fossem, haveria afronta aos princípios republicano, da separação de poderes, da inafastabilidade da jurisdição, da proporcionalidade.

O Ministro relator Edson Fachin entendeu que não há fundamento exposto na Constituição Federal que permita a existência da licença prévia nas Constituições Estaduais na hipótese de crime comum. Pelo contrário, a Constituição Federal não estabeleceu nenhuma condição ou juízo prévio autorizativo ao estabelecer a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar os Governadores dos Estados nos crimes comuns.

No tocante ao princípio de simetria, afirmou que não há similitude integral entre as funções desempenhadas pelo Presidente da República e pelos Governadores dos Estados. Por esse motivo, algumas garantias constitucionais, tais como a licença prévia, justificam-se apenas por se tratar do Presidente da República e por ter relação direta com o poder soberano do Estado, não devendo se estender para o cargo de Governador do Estado.

Considerou também que é importante declarar a inconstitucionalidade da norma, visto que licença prévia traz como consequência o congelamento de qualquer tentativa de apuração judicial de eventuais responsabilizações criminais dos Governadores por crime comum. Logo, os efeitos da licença prévia iriam contra o texto constitucional, em virtude de o processamento e julgamento de Governador de Estado por crime comum se submeter à jurisdição do Superior Tribunal de Justiça para evitar que a perseguição criminal contra os governantes esteja permeada por vícios ou influências políticas regionais.

Ademais, afirmou que a declaração de inconstitucionalidade da licença prévia está alicerçada nos anseios da sociedade brasileira, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 35/2001 alterou o texto da Constituição Federal para excluir a licença prévia aplicável aos parlamentares estaduais e federais. Com efeito, esta modificação no texto constitucional apresenta-se como um manifesto da sociedade civil para tornar o processamento e julgamento das ações penais contra os políticos algo mais efetivo e combativo.

Ao final do seu voto, o Ministro Relator consignou que a autorização prévia das Assembleias Estaduais é uma afronta cristalina à separação de poderes, pois restringe o exercício da competência do Superior Tribunal de Justiça para exercer sua função jurisdicional estabelecida pela Constituição Federal.

Nos debates da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, o Ministro Luís Roberto Barroso entendeu que eventual mudança do entendimento do Tribunal não significa compreender o antigo entendimento como errado e o novo entendimento como certo. Cuida-se de uma mudança na realidade, alterações na percepção do direito e na avaliação de efeitos negativos da decisão proferida que levam à denominada "mutação constitucional". Assim, o novo entendimento jurisprudencial vem para combater o poder oligárquico das lideranças estaduais que, por meio da licença prévia, impossibilita a responsabilização política dos Governadores, em qualquer hipótese.

Durante o seu pronunciamento do voto, o Ministro Luís Roberto Barroso trouxe a lume que desde 2003, dos 52 pedidos de autorização legislativa realizados

às Assembleias Estaduais, 36 pedidos não foram respondidos, 15 foram negados e apenas 01 foi autorizado. Assim, concluiu que o propósito da licença prévia seria um incentivo às práticas antirrepublicanas por parte dos governantes.

O Ministro Marco Aurélio compreendeu que a licença prévia se caracterizava como uma blindagem para os Governadores dos Estados cometerem condutas ilícitas, pois, enquanto o chefe do Poder Executivo Estadual tiver apoio da maioria qualificada dos membros da Assembleia Legislativa, não haverá o prosseguimento da ação penal.

O Ministro Ricardo Lewandowski também se posicionou pela inconstitucionalidade da licença prévia, assentando que, além de obstar o prosseguimento da ação penal e favorecer a impunidade das condutas ilícitas dos Governadores, haveria a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre matéria processual.

Os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello proferiram seus votos na linha da jurisprudência da Corte até então vigente, considerando que as normas das Constituições Estaduais que subordinam o prosseguimento da ação penal contra os Governadores dos Estados à licença prévia das Assembleias estão em conformidade com a Constituição Federal, tendo em vista a necessidade de observância do pacto federativo e da autonomia dos Estados-membros.

No passado, vigorava o entendimento jurisprudencial firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.790, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, que conferia constitucionalidade à licença prévia. Compreendia-se que o juízo de admissibilidade feito pelas Assembleias era um pressuposto procedimental que manifestava um prévio consentimento do Poder Legislativo Estadual para instaurar a ação penal de maneira válida, dado que o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça poderia ensejar a suspensão funcional e o afastamento temporário do Chefe do Poder Executivo Estadual do cargo eletivo.

O Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da Ação Direta nº 4.791, anunciou que a autorização legislativa se trata de blindagem política contra a

persecução penal. Entretanto, assentou que a previsão da licença prévia nas Constituições Estaduais manifesta uma opção política do ente federado. Por este motivo, não legitimava a declaração de inconstitucionalidade de norma Estadual pelo Supremo Tribunal Federal.

O antigo entendimento foi preconizado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no âmbito do Recurso Extraordinário nº 159.230 e do Inquérito nº 457. Nesta primeira ocasião, compreendeu-se que o indeferimento da autorização prévia da Assembleia Legislativa não enseja o favorecimento da impunidade dos governantes, porque a denegação implica a suspensão da prescrição até o fim mandato eletivo. Logo, não havia risco a impunidade.

Transcreve-se o posicionamento do Ministro Celso de Mello ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.791:

Seja como for, os crimes comuns dos governadores devem ser processados e julgados pelo STJ, mas a admissibilidade do processo depende de autorização da Assembleia Legislativa do Estado. É que o juízo prévio de admissibilidade da acusação, que requer o voto de dois terços da representação popular, é um prejulgamento que embasa a suspensão do acusado de suas altas funções, com aquela mesma ideia dos sistemas argentino e norte-americano de que uma alta autoridade governamental não pode ser submetida a um processo político ou criminal, enquanto estiver no exercício de sua magistratura. O Brasil encontrou um sistema adequado, submetendo o processo de imposição de sanção política ou criminal a uma condição prévia de oportunidade política, a ser decidida pela representação popular, o que corresponde a uma exigência democrática de que o governador, como o Presidente da República, só deva ser submetido a um processo que o afaste do cargo, para o qual foi eleito pelo povo, com o consentimento ponderado pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia representante desse mesmo povo.

De modo diverso do atual posicionamento, assegurava-se a autodeterminação dos Estados-membros de maneira mais consistente, permitindo que a disposição normativa estivesse em consonância com as conveniências políticas locais. Assim, privilegiava-se os princípios da autonomia dos Estados-

membros e do pacto federativo.

4. A LICENÇA PRÉVIA À LUZ DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, o Supremo Tribunal Federal indicou que a declaração de inconstitucionalidade da licença prévia seria indispensável para desincentivar os Governadores a praticarem condutas ilícitas, porque haveria o processamento da ação penal e, conseqüentemente, eles poderiam vir a ser punidos pelos crimes comuns cometidos. Ocorre que a licença prévia não é o principal incentivo à prática de condutas antirrepublicanas por parte dos governantes.

A licença prévia é um óbice ao prosseguimento da ação penal, mas não impede a prática dos delitos. O principal entrave é o fato de existirem alianças firmadas entre os Poderes Legislativo e Executivo, acordos políticos que formam a base aliada governista nas Assembleias Legislativas e inibem prosseguimento da ação penal. Tais acordos são legítimos na medida em que encontram respaldo no sistema de governo adotado no Brasil, o denominado "presidencialismo de coalizão".

O presidencialismo de coalizão é o termo utilizado para definir o sistema de governo criado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre suas características, encontra-se a inevitabilidade da formação de coalizões pelo Chefe do Poder Executivo na esfera legislativa. Busca-se formar uma maioria qualificada de votantes que lhe permita bloquear ou promover mudanças políticas (ABRANCHES, 1988).

Por intermédio dos acordos firmados, fixam-se as despesas públicas prioritárias, as políticas públicas impreteríveis e as alterações legislativas indispensáveis para o desenvolvimento do país. Determinam-se os compromissos governamentais daquela legislatura, evitando a sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias e a frustração das demandas defendidas pelos principais grupos de apoio. É maneira de integrar os interesses fragmentados na

arena eleitoral. Desse modo, a construção de arranjos políticos se mostra indispensável para a governabilidade do país (ABRANCHES, 1988).

Abranches (1988) ensina que a formação de coalizões envolve três momentos típicos. O primeiro deles é a constituição da aliança eleitoral, quando se promove a formação dos parâmetros programáticos mínimos, normalmente amplos e pouco específicos, e dos princípios a serem observadas na formação do Governo após a vitória eleitoral. O segundo é referente à disputa por cargos e à formação do Governo. E o último momento é a transformação da aliança em uma coalizão efetivamente governante, quando emerge a formulação de uma agenda de política positiva e substantiva revestida das condições necessárias para implementação do programa de Governo.

A passagem do momento de formação do Governo para a constituição de um bloco político efetivamente governante consolida a coalizão entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esta transformação ocorre mediante ajustes de interesses envolvendo a ocupação de cargos, a distribuição de recursos orçamentários, a elaboração do calendário negociado de eventos e aprovação de leis. Nestas negociações, são realizadas concessões mútuas, visando à compatibilização dos anseios sociais divergentes, o fortalecimento do consenso, influência decisória e a construção de uma base aliada estável e apta a dar continuidade a uma gestão governamental coerente e coordenada com os interesses da população (ABRANCHES, 1988)

O dilema institucional surge quando as coalisões incentivam a realização de acordos ilícitos, relacionados com a prática de corrupção, e também impulsionam a efetivação de ajustes, que, embora lícitos, desencadeiam conflitos de interesses entre as preferências pessoais, as político-partidários e as da sociedade.

Esta situação ganha relevo porque não há no Brasil regulamentação acerca do conflito de interesse que pode vir a surgir com a realização destes acordos entre os Poderes Legislativo e Executivo, possibilitando aferir se se enquadram em condutas lícitas ou ilícitas. Além disso, inexistem órgãos capazes

de intervir ou mediar os conflitos institucionais que vierem a surgir entre estes Poderes. (ABRANCHES, 1988).

Abranches (1988, p. 31) define que,

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime.

Como não existem instrumentos aptos a equilibrar as disfuncionalidades decorrentes de uma coalizão governamental, ingerências entre Poderes Legislativo e Executivo são frequentes. Os interesses pessoais e partidários podem ser priorizados em detrimento dos interesses da sociedade. É o caso dos Governadores dos Estados quando realmente são protegidos pela licença prévia das Assembleias Legislativas. (BLANCO, 2016).

Há a possibilidade de a licença prévia vir a ser denegada em face do Poder Executivo Estadual ter o apoio da maioria dos membros da Assembleia Legislativa e ser do interesse dos Deputados Estaduais a manutenção deste governante no cargo de chefe do Poder Executivo Estadual. Nesta situação, os interesses políticos são priorizados em detrimento do recebimento da denúncia ou queixa-crime para evitar uma posterior aplicação de sanção às condutas criminosas supostamente cometidas. Esta medida é legítima, uma vez que a formação da maioria na casa é resultado natural do presidencialismo de coalizão.

Em outras palavras, os eventuais abusos e desmandos que poderão vir a ocorrer no relacionamento Executivo-Legislativo decorrem do presidencialismo de coalizão não se limitam à existência da licença prévia. É certo que, enquanto não houver a regulação do conflito de interesse derivado dos ajustes políticos firmados entre os Poderes Executivo e Legislativo, o presidencialismo de coalizão oportunizará a prática de condutas inidôneas. Assim, a declaração de inconstitucionalidade da licença prévia é um mero paliativo à luz do

presidencialismo de coalizão.

5. O JUÍZO POLÍTICO DE ADMISSIBILIDADE REALIZADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A declaração de inconstitucionalidade da licença prévia visa a impossibilitar a realização de acordos políticos entre os Poderes Legislativo e Executivo em torno da autorização do processamento e julgamento do feito pelo Superior Tribunal de Justiça. Sob este prisma, a intenção do Supremo Tribunal Federal é promover uma transformação social na esfera da integridade política.

Com a declaração de inconstitucionalidade do juízo políticos de admissibilidade da licença prévia para Governadores dos Estados, coube ao Superior Tribunal de Justiça realizar o juízo de admissibilidade jurídico quanto ao recebimento da denúncia ou queixa-crime, com a posterior persecução penal, podendo, inclusive, adotar medidas cautelares, desde que fundamentadas, tais como afastamento do cargo.

O Superior Tribunal de Justiça estaria menos sujeito aos mecanismos de incentivo à corrupção do presidencialismo de coalizão, dado que a Constituição Federal assegura o processamento e julgamento das causas de maneira imparcial e independente. Isto porque os Ministros se submetem às condições legais de impedimento e suspeição. Então, ao decidirem sobre o recebimento da denúncia ou queixa-crime, realizariam o juízo de admissibilidade a partir dos preceitos legais e os valores consubstanciados pela Lei Maior, não considerando os interesses próprios e preferências político-partidárias. (DINAMARCO; LOPES, 2017)

Em face das prerrogativas constitucionais impostas aos magistrados e dos princípios que pautam a atuação do Poder Judiciário, é alta a propensão do Poder Judiciário se posicionar de maneira íntegra perante os seus valores constitucionais, embora também esteja sujeito à prática de condutas inidôneas relacionadas à corrupção. Não há dúvidas que todas instituições apresentam distorções e falhas.

Rose-Ackerman (2016) ensina que a corrupção também ocorre em decisões envolvendo suborno, extorsão, troca de favores, nepotismo, tráfico de influência e qualquer outra atividade que promova o desvio de finalidade da atividade jurisdicional.

A declaração de inconstitucionalidade da licença prévia não significa, necessariamente, coibir os abusos e desmandos que podem vir a ocorrer nas relações estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, visto que condutas inidôneas podem se repetir na esfera jurisdicional. O Poder Judiciário, diferentemente dos demais Poderes, não é uma instituição revestida de uma ampla transparência. Não se sujeita ao controle da opinião pública ou do sufrágio universal. Portanto, práticas escusas eventualmente podem ocorrer sem que haja uma vasta divulgação e um controle efetivo por parte da sociedade.

Diante deste cenário, apreende-se que o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal objetiva uma transformação na sociedade brasileira por meio da hermenêutica jurídica, visando implementar uma fração de integridade na atividade política. A este respeito, Galvão (2012, p. 23) ensina que

As possibilidades interpretativas que surgem na articulação das diversas cláusulas constitucionais podem levar o intérprete a acreditar de maneira equivocada que as suas razões devem ser as únicas ou as mais importantes na formação do juízo. A ânsia de modificar a realidade social por meio da hermenêutica jurídica inerente ao discurso de várias doutrinas contemporâneas pode trazer sérios riscos ao Estado de Direito, transformando o argumento jurídico em um discurso empobrecido sobre a visão ideal de mundo para o intérprete. Em outras palavras, a baixa densidade normativa das cláusulas constitucionais pode ser interpretada erroneamente como um convite para fazer valer as considerações políticas e morais do hermeneuta em detrimento do que foi estabelecido no processo político majoritário. Como consequência dessa atitude, a prática jurídica, ao invés de afunilar o espectro de considerações do intérprete, serve como camuflagem para uma atuação eminentemente política.

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540 resultou em uma decisão normativa inovadora que atingiu não apenas a competência do legislador ordinário, mas também do legislador constitucional, visto que desconsiderou o princípio da autonomia dos Estados-membros e o pacto federativo, sendo este último uma cláusula pétrea. Além disso, consagrou o protagonismo do Poder Judiciário ao incumbir o Superior Tribunal de Justiça de decidir sobre o recebimento da denúncia ou queixa-crime e o possível afastamento do ocupante do cargo de Governador do Estado eleito pelos cidadãos.

O que ocorreu é que se utilizou da prerrogativa do controle de constitucionalidade das leis para julgar o legislador estadual, uma vez que não houve cláusula constitucional eminente violada. A norma foi declarada inconstitucional porque as razões jurídicas que fundamentavam o instituto da licença prévia se tornaram inapropriadas na ótica do Supremo Tribunal Federal (GALVÃO, 2012).

Em sociedades complexas, constituídas por múltiplas concepções morais e políticas, a observância das leis é imprescindível para o aumento da legitimidade do regime democrático, em virtude do processo legislativo conseguir tratar os valores dos cidadãos com igual respeito e neutralidade, e consequentemente, produzir leis que sintetizam tais concepções, visto que são feitas por representantes eleitos pelo povo. Assim, é necessário que o procedimento de tomada de decisões ocorra a partir das leis, porque elas representam a vontade da coletividade (GALVÃO, 2012).

Durante o processo de criação das leis, os diferentes pontos de vista são apresentados e os representantes eleitos precisam realizar escolhas políticas, bem como fixar os seus valores preferenciais. Neste cenário, existem demandas sociais que não são eleitas como prioritárias, ensejando sempre a formação de uma parcela da coletividade que concorda e uma outra que discorda (GALVÃO, 2012).

Destaca-se que o juízo de admissibilidade realizado pelas Assembleias

Legislativas é um juízo político, em que se discute a admissibilidade de uma ação judicial que poderá vir a afastar o governante do cargo. Logo, cuida-se de uma escolha arraigada pelos valores morais daquela sociedade. Portanto, a atuação dos parlamentares é legítima na medida em que eles são representantes eleitos pelo povo e controlados pelo sufrágio universal, independente do resultado do alcançado.

Todavia, apesar de passar a ser um juízo de admissibilidade jurídico, a transposição de tal competência para o Poder Judiciário não retira sua natureza política. Ao incumbir ao Superior Tribunal de Justiça da competência para decidir sobre o recebimento da denúncia ou queixa-crime confere-se margem para os magistrados não cumprirem com o dever de integridade defendido por Dworkin.

O modelo de integridade de Dworkin trata dos limites de aplicação do princípio da moralidade ao caso concreto. O primeiro limite é que os juízes não podem utilizá-lo como uma forma de fazer justiça de acordo com sua própria convicção. A noção de justiça tem plúrimas perspectivas e deve ser construída com base nos valores morais de uma sociedade limitada no tempo e no espaço.

O juízo político realizado pelas Assembleias Legislativas constrói a noção de moralidade para aquela comunidade, seja tal noção boa ou ruim, na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. O resultado reflete os valores morais daquele Estado. Se a postura do Poder Legislativo Estadual não é coerente com a vontade da sociedade, aqueles representantes serão controlados de maneira finalística nas eleições pelo voto. Este controle finalístico não ocorre quando o juízo de admissibilidade é realizado pelos Superior Tribunal de Justiça. O segundo limite defendido por Dworkin no modelo de integridade é que faz parte do papel do juiz respeitar o princípio da equidade, que se traduz no respeito ao procedimento democrático de legislação realizado, estejam os juízes de acordo ou não.

Da mesma forma que os políticos podem priorizar os seus interesses pessoais em detrimento dos interesses dos seus representados, os membros do Poder Judiciário podem optar pelo seu próprio ponto de vista em detrimento da vontade popular. Como também, podem justificar o seu posicionamento judicial

na opinião pública. Ocorre que, a definição dos valores compartilhados pela comunidade não é uma tarefa fácil, é difícil mensurar os verdadeiros anseios da população. Em ambas as situações, há a transformação da realidade fática por meio da imposição dos valores morais e políticos de um pequeno grupo de membros do Poder Judiciário. (GALVÃO, 2012)

À luz do Estado de Direito, o compromisso dos magistrados não é de atender aos anseios sociais e transformar a sociedade. É solucionar os conflitos de acordo com o ordenamento jurídico, promovendo a pacificação social. Por essas razões, é indispensável a aderência do julgador ao texto legal. (GALVÃO, 2012)

CONCLUSÃO

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que a licença prévia realizada pelas Assembleias Legislativas era um incentivo à corrupção nos Estados brasileiros, uma vez que favorecia a impunidade dos Governadores dos Estados quando esses praticassem crimes comuns durante o exercício do mandato e relacionados à função exercida. Então, com o propósito de transformar esta realidade, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade das normas estaduais que previam a licença prévia das Assembleias.

O presente artigo pretendeu averiguar a declaração de inconstitucionalidade do instituto da licença prévia no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e em que medida este posicionamento desestimula a ocorrência de eventuais abusos e desmandos nas coalizões feitas entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A finalidade deste estudo foi expor que o principal incentivo à suposta impunidade dos Governadores dos Estados era a ausência de regulação dos acordos políticos resultantes do presidencialismo de coalizão. Pois, é a partir de uma análise detida acerca dos incentivos institucionais à corrupção que a integridade pode ser estimulada na esfera política nacional.

Como resultado, conclui-se que a postura moralizadora adotada pelo Supremo Tribunal Federal poderá contribuir para reduzir a prática de condutas ilícitas por parte dos Governadores dos Estados. Todavia, é um mero paliativo em face dos conflitos de interesses que surgem do presidencialismo de coalizão.

REFERÊNCIAS

ABRANHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31. nº 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova** [online], São Paulo, n.33, pp.165-183, 1994. ISSN 0102-6445. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200012&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 28 jun. 2018

ALMEIDA, Fernanda Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.023**. Poder Executivo. Governador de Estado. Imunidades Processuais. Inconstitucionalidade. Requerente Procurador Geral da República. Requerida Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 19 de outubro de 1995. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1580504>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.362**. Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Licença-prévia da Assembleia Legislativa para instauração de processos por crimes comuns. Requerente Procurador-Geral da República. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Relator para o Acórdão: Ministro Roberto Barroso, 09 de agosto de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3815342>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.674**. Direito Constitucional. Ação Direta de

Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Licença-prévia da Assembleia Legislativa para instauração de processos por crimes comuns. Requerente Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Dias Toffoli. Relator para o Acórdão: Ministro Roberto Barroso, 09 de agosto de 2017. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4164551>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.777**. Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Licença-prévia da Assembleia Legislativa para instauração de processos por crimes comuns. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Ministro Dias Toffoli. Relator para o Acórdão: Ministro Roberto Barroso, 09 de agosto de 2017. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4244456> Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.791**. Constitucional e Processual Penal. Responsabilidade penal de Governador de Estado. Denúncias por crimes comuns e de responsabilidade. Admissão sujeita a controle legislativo. Necessidade de observância da competência da União para dispor sobre processo e julgamento por crimes de responsabilidade. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Ministro Teori Zavaski, 12 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8283669>. Acesso em: 29 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 92, §1º, I da Constituição do Estado de Minas Gerais. Exigência de autorização da Assembleia Legislativa para o processamento de Governador de Estado por crime comum perante o Superior Tribunal de Justiça. Desnecessidade. Procedência Parcial da Ação. Fixação de tese. Requerente: Democratas (DEM). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator Edson Fachin, 03 de maio de 2017. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4995078>. Acesso em: 28 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Inquérito nº 457**. Imunidade parlamentar: suspensão da prescrição na hipótese de indeferimento da licença para o processo ou de ausência de deliberação a respeito: termo inicial: despacho de solicitação da licença e consequente sobrestamento do feito. A suspensão da prescrição da pretensão punitiva contra o parlamentar, determinada pelo art. 53,

par. 2., da Constituição, para as hipóteses de indeferimento da licença para o processo ou de ausência de deliberação a respeito, não tem o caráter de sanção: Resulta unicamente - como e da natureza do instituto - do consequente empecilho ao exercício da jurisdição, que se manifesta desde quando se faça necessário paralisar o procedimento e aguardar a deliberação do parlamento ou, no caso de deliberação negativa, o termino, com o fim do mandato, da imunidade processual do acusado. Consequentemente, o termo inicial da suspensão da prescrição e o momento em que, reconhecendo-a necessária, o relator determina a solicitação da licença com o consequente sobrestamento do feito. Querelante: Marcos Carlos Machado e outros. Querelado: Luiz Gushiken. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator para o Acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80569>. Acesso em: 29 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 159230**. Governador de Estado: processo por crime comum: competência originária do Superior Tribunal de Justiça que não implica a inconstitucionalidade da exigência pela Constituição estadual da autorização prévia da Assembleia Legislativa. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Ronaldo José da Cunha Lima. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, 28 de março de 1994. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553945>. Acesso em: 29 mar. 2019.

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

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do novo Processo Civil**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. Tradução de Nelson Boeria. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988** – Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1991, v. 86

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e fim do Estado de Direito**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2012. DOI: 10.11606/T.2.2012.tde-29082013-113523. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082013-113523/pt-br.php>. Acesso em: 10 fev. 2019.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais,

[2019]. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government. Causes, consequences and Reform**. Second Editon. New York, Cambridge University Press, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005.