

26/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 740 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. ROSA WEBER</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**EMENTA**

**AGRAVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DE DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL. ARTS. 75 A 79 DA LEI Nº 1.079/1950. PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE GOVERNADOR DE ESTADO. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL NÃO DEMONSTRADA. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI Nº 9.882/1999. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ART. 4º, § 1º DA LEI Nº 9.882/1999. INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.**

1. A teor do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da ADPF para impugnar lei federal anterior à Constituição há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante controvérsia constitucional.

2. Não revogada, tácita ou expressamente, por legislação superveniente, subsiste a Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento, em tudo quanto o seu conteúdo não contraria a Constituição vigente.

3. Ao exame da recepção, pela Constituição vigente, dos dispositivos

**ADPF 740 AGR / DF**

da Lei nº 1.079/1950 pertinentes ao *impeachment* de Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar na ADPF 378/DF (DJe 08.3.2016), reputou não recepcionada a previsão de dupla deliberação na Câmara dos Deputados, de modo que, considerada a dicção empregada pela Lei nº 1.079/1950, e observada a simetria com o modelo federal, somente para decidir sobre a “*procedência da acusação*” é exigida a maioria qualificada de dois terços da Assembleia Legislativa, suficiente a maioria absoluta para julgar a admissibilidade da denúncia. Nessa linha, reconhecida, no julgamento da ADI 5895/RR (DJe 15.10.19), a higidez de regimento interno de Assembleia Legislativa que reproduz, sem inovar e para fins de sistematização, o conteúdo dos dispositivos pertinentes da Lei nº 1.079/1950, dimensionados pela decisão desta Corte na ADPF 378-MC. A consolidação da jurisprudência elide a controvérsia constitucional, exigência do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999 para autorizar a admissibilidade da ADPF.

4. Viável a imputação de crime de responsabilidade a Vice-Governador de Estado, consideradas a regra de simetria (art. 25, *caput*, da CF) e a plena a eficácia dos arts. 51, I, e 52, I, da Carta Política, no que veiculam a figura do Vice-Presidente da República como sujeito passivo de crime de responsabilidade. O princípio republicano repudia o exercício de autoridade sem responsabilidade, inseparável, esta, do conceito de democracia. Traduz, o *impeachment*, instrumento constitucional de controle – político, administrativo, disciplinar –, e não de direito penal, que tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo. Insuscetível de atingir a pessoa em sua liberdade ou seus bens, a ele não se aplicam os rigores do processo penal, notadamente no tocante à extensão do exercício do direito de defesa, aos critérios para que se tenha por observado o devido processo legal e, em particular, o postulado da tipicidade estrita.

5. Ao assentar o requisito da subsidiariedade da ADPF, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais

**ADPF 740 AGR / DF**

instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva. Ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de outro instrumento processual. De todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental a dedução de pretensão de natureza subjetiva sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo. Precedentes.

6. Não atendidos os pressupostos processuais concernentes à controvérsia constitucional relevante (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999) e ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999), resulta inadmissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**7. Agravo regimental conhecido e não provido.****ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer do agravo e negar-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 16 a 23 de outubro de 2020, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 27 de outubro de 2020.

Ministra Rosa Weber

Relatora

26/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 740 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. ROSA WEBER</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Maneja agravo o autor, GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, nos moldes dos **arts. 1.021 do CPC/2015 e 4º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999**, contra a decisão monocrática pela qual, forte nos **arts. 485, IV e VI, do CPC, 1º, parágrafo único, I, e 4º, caput, da Lei nº 9.882/1999 e 21, § 1º, do RISTF**, neguei seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental ao entendimento de que não demonstrados a contento, **(i)** em relação aos itens *a, b, c, d, e, f, g, i, j, k* e *l* do pedido, a existência de efetiva controvérsia constitucional atual; e tampouco **(ii)** quanto aos itens *h, m* e *n* do pedido, a inexistência de outro meio eficaz de sanar as alegadas lesões a preceitos fundamentais, restando desatendidos, assim, os pressupostos processuais de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental exigidos pelos **arts. 1º, parágrafo único, I, e 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**.

Defende que, ao contrário do entendimento firmado na decisão agravada, foi devidamente demonstrada, na petição inicial, a existência de controvérsia constitucional relevante a ser dirimida por esta Suprema Corte no tocante à recepção e à interpretação dos dispositivos da **Lei nº 1.079/1950** que disciplinam o processo de *impeachment* de Governador de

**ADPF 740 AGR / DF**

Estado.

Concentram-se, as razões do agravo, nos três tópicos reputados mais relevantes pelo agravante, a saber:

(i) quais são as fases e etapas do rito de *impeachment* de Governador de Estado, no marco da Constituição vigente, e diante do disposto nos **arts. 77 e 78 da Lei nº 1.079/1950**;

(ii) se Vice-Governador ostenta legitimidade passiva para responder por crime de responsabilidade, a teor dos **arts. 51, I, e 52, I, da CF**, a despeito de não mencionado na **Lei nº 1.079/1950**.

(iii) como devem ser escolhidos os integrantes do tribunal especial misto previsto no **art. 78, § 3º, da Lei nº 1.079/1950**, notadamente os membros parlamentares.

No tocante ao rito do processo de *impeachment*, o agravante requer *“a revisitação do tema para que, mediante exame da recepção constitucional dos arts. 75 a 79 da Lei nº 1.079/50, reafirmando-se a jurisprudência já consolidada nas ADI-MC 1.628/SC, ADI-MC 1.890/MA e ADI 4.791/PR, (...) seja reconhecido que o processo de impeachment de Governador de Estado se dá na lógica das três fases: admissibilidade da denúncia (primeira votação da Casa Parlamentar); juízo de procedência da acusação (segunda votação da Casa Parlamentar, após a defesa e instrução probatória); e julgamento (pelo Tribunal especial misto, presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça local e composto por cinco parlamentares e outros cinco desembargadores)”*.

Reitera, quanto à legitimidade passiva de Vice-Governador de Estado, as alegações da inicial no sentido de que inadmissível a sua imputação por crime de responsabilidade à minguia de expressa previsão a respeito expressa na legislação ordinária (**Lei nº 1.079/1950**), com base tão somente na previsão dos **arts. 51, I, e 52, I, da CF**.

Postula, ainda, a este Supremo Tribunal Federal, que defina, em processo de filtragem constitucional da **Lei nº 1.079/1950**, a *“forma de eleição/escolha dos membros do Tribunal especial misto previsto no art. 78, § 3º, daquele diploma legal”*. Argumenta, nesse sentido, serem constitucionalmente ilegítimas *“formas de eleição que frustrem o exercício, pelas minorias parlamentares, de prerrogativas político-jurídicas a estas*

**ADPF 740 AGR / DF**

*asseguradas pela Carta da República*”, a exemplo da eleição plurinominal e da eleição por chapas.

Assevera preenchido o requisito da subsidiariedade, à ausência de outro meio eficaz de sanar, na perspectiva dos mecanismos de controle objetivo, as apontadas lesões a preceitos fundamentais. Afirma que não se pede a resolução de um caso concreto, *“mas sim a definição das regras do jogo democrático em relação a todo e qualquer processo de impeachment de Governador de Estado”*.

Renovando o pedido de liminar, requer seja reconsiderada a decisão agravada, a fim de que tenha regular prosseguimento a arguição, ou, sucessivamente, seja o julgamento do presente agravo submetido ao Colegiado.

**É o relatório.**

26/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 740 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Senhor Presidente, preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo regimental e passo ao exame do **mérito**.

2. Eis o teor da decisão que desafiou o agravo:

**“Vistos etc.**

1. Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de **medida cautelar**, proposta pelo **Governador do Estado de Santa Catarina** em face de alegada controvérsia constitucional relevante acerca dos **arts. 19, 75, 76, 77, 78 e 79 da Lei nº 1.079/1950**, que versam sobre o processo de *impeachment* de Governador de Estado.

O autor afirma, inicialmente, a sua **legitimidade ativa *ad causam***, a **adequação** da via eleita e o caráter de **fundamentalidade** dos preceitos constitucionais invocados, bem como o atendimento dos requisitos da **subsidiariedade** e da **relevância** da controvérsia constitucional suscitada.

Refere que, editado anteriormente à promulgação da Constituição da República o ato do Poder Público objeto da presente arguição, inviável o manejo da ação direta para promover a tutela abstrata da sua constitucionalidade.

Pugna pela definição de exegese dos preceitos questionados, à luz da Constituição vigente, a fim de que *“sejam determinadas as etapas do processo e julgamento de impeachment de Governador de Estado, suprimindo-se as omissões/lacunas constitucionalmente relevantes da Lei nº 1.079/50, notadamente no que diz respeito ao devido processo e à ampla defesa que devem ser assegurados”*.

Defende imperiosa uma *“filtragem constitucional da Lei nº*

**ADPF 740 AGR / DF**

*1.079/50, no tópico relativo a processo e julgamento de Governadores de Estado, compatibilizando-a com as garantias constitucionais que compõem o núcleo essencial do devido processo legal, dos princípios democrático e da separação dos Poderes e com a conformação dada ao instituto do impeachment pela Constituição Federal de 1988”.*

Invoca, como **preceitos fundamentais** da Constituição da República embasadores do cabimento da presente ADPF, o princípio democrático (**arts. 1º, caput e parágrafo único, e 60, § 4º, II**), o postulado da separação dos Poderes (**arts. 2º e 60, § 4º, III**), a garantia de observância do devido processo legal (**art. 5º, XXXIX e LIV**), as garantias de respeito ao contraditório e à ampla defesa (**art. 5º, LV**) e o princípio do juiz natural (**art. 5º, LIII**).

Pontua que a matéria da presente ADPF não coincide com o objeto da ADPF 378, em que esta Suprema Corte apreciou os preceitos da Lei nº 1.079/1950 pertinentes ao rito de *impeachment* de Presidente da República.

Alega existirem julgados discrepantes sobre o tema, no âmbito desse Supremo Tribunal Federal, a acarretar insegurança jurídica que “*deve ser sanada no âmbito da presente ADPF, a fim de que, de modo claro e contundente, possa ser determinado qual, afinal, é o rito que haverá de ser adotado para o processo e julgamento de impeachment de Governador de Estado*”.

Em síntese, compreende o pedido os seguintes itens:

**a. não recepção** da expressão “por maioria absoluta” constante do caput do art. 77 da Lei nº 1.079/50, uma vez que, à luz da Constituição Federal de 1988, deve ser considerado o quórum de dois terços dos membros em todas as votações;

**b. não recepção** da expressão “pela forma que determinar a Constituição do Estado”, constante do caput do art. 78 da Lei nº 1.079/50, considerando a competência privativa da União para regular o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade (art. 22, I, CF; Súmula Vinculante nº 46);

**c. não recepção** da expressão “onde as Constituições



**ADPF 740 AGR / DF**

não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores” constante do § 3º do art. 78 da Lei nº 1.079/50, considerando a competência privativa da União para regular o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade (art. 22, I, CF; Súmula Vinculante nº 46);

**d. não recepção** da expressão “assim o regimento interno da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Justiça” constante do caput do art. 79 da Lei nº 1.079/50, considerando a competência privativa da União para regular o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade (art. 22, I, CF; Súmula Vinculante nº 46);  
E, ainda:

**e. fixar a interpretação** de que, observado o quórum de aprovação de dois terços dos membros, há duas votações no âmbito da Assembleia Legislativa, uma referente à admissibilidade da denúncia, e outra referente à procedência da acusação (esta prevista no art. 77 da Lei nº 1.079/50);

**f. fixar a interpretação** de que a defesa e a instrução probatória ocorrem perante a comissão especial, no âmbito da Assembleia Legislativa, após a votação da admissibilidade da denúncia e antes do juízo de procedência da acusação (este previsto no art. 77 da Lei nº 1.079/50);

**g. fixar a interpretação** de que o eventual afastamento do Governador do exercício de suas funções se dá apenas se decretada a procedência da acusação, por votação de dois terços dos membros da Assembleia Legislativa, nos termos do art. 77 da Lei nº 1.079/50 (quórum previsto no art. 86, § 2º, da CF, aplicável também aos Governadores, por consubstanciar parâmetro de observância cogente pelo Estados-membros, por força da separação dos Poderes);

**h. fixar a interpretação** de que, no caso de eventual afastamento do Governador do Estado em razão de

**ADPF 740 AGR / DF**

decretação de procedência da acusação (art. 77 da Lei nº 1.079/50), aplica-se ao caso o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do art. 86, § 2º, da CF (parâmetro de observância cogente pelos Estados-membros, por força da separação dos Poderes);

**i. fixar a interpretação** de que, embora não expressamente referido na Lei nº 1.079/50, é assegurado direito de defesa e contraditório ao denunciado em todas as fases do procedimento, o que compreende o seu direito de falar por último antes de quaisquer deliberações (art. 5º, LV, CF).”

Acresce necessário pronunciamento deste Supremo Tribunal Federal acerca **(i)** da ilegitimidade passiva do Vice-Governador para responder por crime de responsabilidade; **(ii)** da adequada exegese do art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no tocante à indicação de líder de partido ou bloco parlamentar para a composição da comissão especial; **(iii)** do impedimento/suspeição do Presidente da Assembleia legislativa para conduzir processo de *impeachment* conjunto contra o Governador e o Vice-Governador do Estado, sendo ele beneficiário direto do eventual afastamento dessas autoridades; e **(iv)** da forma de escolha dos membros do Tribunal especial misto previsto no art. 78, § 3º, da Lei nº 1.079/50.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – diante da demonstração da relevância das controvérsias jurídico-constitucionais suscitadas e da necessidade de filtragem constitucional da Lei nº 1.079/1950, suprindo-se inclusive lacunas relativamente ao rito de julgamento de Governadores de Estado por crimes de responsabilidade – e o *periculum in mora* – diante do grave e iminente risco de afastamento do Governador e da Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina, em vulneração ao princípio democrático e à soberania popular –, requer o autor a concessão de medida liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para suspender “*todos os processos de impeachment de Governadores de Estado eventualmente em trâmite nas Assembleias Legislativas estaduais, inclusive os processos*

**ADPF 740 AGR / DF**

*em trâmite na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, até que haja um pronunciamento definitivo do plenário dessa Suprema Corte” ou, sucessivamente seja determinado que os processos de impeachment de Governadores de Estado em trâmite observem os pedidos deduzidos na presente ADPF.*

No mérito, pugna-se pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos supra.

2. Requeridas **informações** prévias, a **Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina** suscita, inicialmente, a redistribuição do presente feito, por dependência, ao Relator da **ADPF nº 378** e das **Reclamações nºs 42.627 e 42.861**. Pugna pelo **não conhecimento** da presente ADPF, por inobservância do requisito da subsidiariedade, pelo menos quanto às matérias objeto das **Reclamações nºs 42.627 e 42.861**. Sustenta que, a pretexto de buscar a supressão de lacunas na **Lei nº 1.079/1950**, o autor na verdade pretende, por via inidônea, a suspensão de processo de *impeachment* contra ele proposto. Assinala inviável o conhecimento da ADPF em relação ao art. 19 da Lei nº 1.079/1950 e, no **mérito**, argumenta pela **improcedência** de todos os pedidos deduzidos na exordial.

O **Presidente da República** refere inobservado o requisito da subsidiariedade, bem como a inadequação da via eleita, a ensejar o **não conhecimento** da ação.

Manifestação do **Advogado-Geral da União** pelo **não conhecimento** da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O **Procurador-Geral da República** opina pelo **deferimento parcial** do pedido cautelar, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DA LEI 1.079/1950. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. GOVERNADOR DE ESTADO. DEFINIÇÃO DO RITO E REGRAS APLICÁVEIS. FILTRAGEM CONSTITUCIONAL. ANÁLISE ABSTRATA.

**ADPF 740 AGR / DF**

CABIMENTO. SIMETRIA COM O MODELO FEDERAL. UNIFORMIDADE NO TRATAMENTO DA MATÉRIA, SEM DISTINÇÕES LOCAIS. SEGURANÇA JURÍDICA. ADPF 378-MC. ADEQUAÇÃO À ESFERA ESTADUAL. JUÍZO CAUTELAR. PLAUSIBILIDADE DA INTERPRETAÇÃO BUSCADA QUANTO AO PRAZO MÁXIMO DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DE GOVERNADOR. DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL QUE VINCULAM O PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE GOVERNADOR À DISCIPLINA NORMATIVA ESTADUAL. NÃO RECEPÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PARECER PELO DEFERIMENTO PARCIAL DO PEDIDO DE CAUTELAR.

1. É cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para o delineamento do rito do processo de *impeachment* de Governador, a partir do exame da validade atual da lei federal específica que o disciplinou, anterior à Constituição Federal de 1988 (Lei 1.079/1950).

2. Hão de ser aplicadas ao processo de *impeachment* de Governador de estado, por simetria, as regras que disciplinam o rito de *impeachment* de Presidente da República, após a filtragem constitucional promovida pelo STF na ADPF 378-MC, dada a importância de haver uniformidade no tratamento da matéria, e por ser compreensão que prestigia a segurança jurídica.

3. É adequada e necessária, diante da lacuna legislativa quanto ao prazo máximo de afastamento temporário de Governador, a adoção daquele estabelecido pela Constituição Federal para o Presidente da República submetido a processo de impedimento, de 180 dias (art. 86, 2º).

4. Tem-se como não recepcionados pela Constituição Federal de 1988, por ofensa à competência privativa da União para dispor sobre crimes de responsabilidade e normas do processo e julgamento correspondentes,

**ADPF 740 AGR / DF**

dispositivos da Lei federal 1.079/1950 que vinculam o processo de *impeachment* de Governador à disciplina normativa estadual, em detrimento do estabelecido na lei federal específica aplicável.

Parecer pelo deferimento parcial do pedido de cautelar, para que (i) sejam suspensos os efeitos da expressão “pela forma que determinar a Constituição do Estado”, constante do *caput* do art. 78 da Lei 1.079/50; (ii) sejam suspensos os efeitos da expressão “onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores” constante do § 3º do art. 78 da Lei nº 1.079/50; e (iii) seja fixada a interpretação de que, no caso de eventual afastamento do Governador do Estado, aplica-se ao caso o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no art. 86, § 2º, da CF.”

**Relatado o essencial, decido.**

3. A fim de racionalizar a prestação jurisdicional e evitar o risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, o **art. 77-B do Regimento Interno do STF** disciplina a distribuição por dependência, ou prevenção, dos processos de controle abstrato de constitucionalidade cujos objetos coincidam total ou parcialmente.

Suscitada, pela Assembleia Legislativa, a redistribuição do presente feito, por prevenção, ao relator da **ADPF 378**, impende registrar a alteração da redação do **art. 67, § 5º, do RISTF**, promovida pela **Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020**, de modo a excepcionar os casos de prevenção das hipóteses de exclusão da distribuição, ao Ministro que estiver ocupando a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, de processos com pedido de medida liminar ou outro pedido de caráter urgente, durante os três meses anteriores e o mês posterior a pleito eleitoral.

Nada obstante, transitada em julgado a decisão proferida na **ADPF 378** em **25.08.2016**, não gera prevenção para o presente feito, distribuído em **09.9.2020**, consabido que a prevenção

**ADPF 740 AGR / DF**

pressupõe ações em curso, não se cogitando, *in casu*, da hipótese do **art. 70 do RISTF**.

4. Reconheço, de início, a **legitimidade *ad causam*** do autor. O **art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999**, reguladora da **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, confere **legitimidade** para sua propositura ao universo dos **legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade**. Já a **Lei nº 9.868/1999**, disciplinadora da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu **art. 2º, V**, o teor do **art. 103, V, da Lei Maior**, pelo qual assegurada **legitimidade ativa** aos Governadores de Estados para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.

5. Reputo, contudo, **inadmissível** a presente **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, a teor do **art. 1º, caput e parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999**, uma vez que a **pretensão** nela deduzida não se amolda à via processual **objetiva** eleita.

Da leitura dos argumentos expendidos na petição inicial, emerge que a invocada lesão aos **preceitos fundamentais** invocados visa a transpor para o domínio da **jurisdição objetiva originária** desta Suprema Corte o exame abstrato da constitucionalidade de legislação federal anterior à Constituição, não se tendo desincumbido, o autor, do ônus de demonstrar a contento a existência de efetiva controvérsia constitucional atual (**art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999**) nem a inexistência de outro meio eficaz de sanar as alegadas lesões a preceitos fundamentais (**art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**).

A questão da **inconstitucionalidade do direito pré-constitucional** foi definida, conforme a diretriz jurisprudencial historicamente adotada por esta Casa, como um problema a ser solucionado a partir da aplicação das regras de direito intertemporal – de tal modo que a **incompatibilidade superveniente** acarreta a simples **revogação** da norma anterior –, e insuscetível, portanto, de consubstanciar objeto de

**ADPF 740 AGR / DF**

declaração de inconstitucionalidade pela via da ação direta. Ainda que, segundo essa orientação, não seja tecnicamente viável falar em inconstitucionalidade *stricto sensu*, mas tão-somente em não-recepção ou revogação, certo é que, se eventualmente persiste aplicação da norma qualificada como disruptiva da nova ordem constitucional, resulta caracterizada a existência da lesão, em face do descumprimento da Lei Maior. E se o preceito desse modo descumprido ostenta a qualidade de fundamental, resta autorizado o acionamento o mecanismo de proteção previsto no art. 102, § 1º, da Lei Maior.

Assim, na expressa dicção do **art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999**, cabe a arguição de descumprimento de preceito fundamental “*quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição*” (destaquei). E o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da da ADPF para impugnar **lei federal anterior à Constituição** há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante **controvérsia constitucional**, o que, no caso, não se verifica.

6. Ao contrário do que alega o autor no intuito de apontar a existência de controvérsia constitucional, a decisão proferida no julgamento da **ADI 5895/RR** (Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27.9.2019, DJe 15.10.2019) em nada destoa da jurisprudência consolidada nesta Suprema Corte sobre a matéria.

Consabido que, sob a égide da Constituição vigente e na esteira da jurisprudência pacífica desta Casa, compete privativamente à União legislar sobre crimes de responsabilidade e as respectivas normas de processo e julgamento, conforme deflui dos **arts. 22, I, e 85, parágrafo único, da CF**. O **art. 85, parágrafo único, da Constituição**, em particular, dispõe que os crimes de responsabilidade, assim como as respectivas normas de processo e julgamento, serão objeto de **lei especial**. Esse singular espaço normativo é, ainda hoje, ocupado pela **Lei nº 1.079/1950**, elaborada sob a égide da

**ADPF 740 AGR / DF**

Constituição de 1946, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”.

Em diferentes momentos esta Casa manifestou-se no sentido da legitimidade constitucional de dispositivos da **Lei nº 1.079/1950**, inclusive aqueles relativos ao processo e julgamento, por crimes de responsabilidade, dos Governadores dos Estados. Também já afirmou – admitida a revogação pela EC nº 04/1961, a implantar o governo parlamentarista –, que objeto de repristinação expressa a Lei nº 1.079/1950, pela EC nº 06/1963, quando restabeleceu o sistema presidencialista. Confira-se:

“CONSTITUCIONAL. “IMPEACHMENT”.  
PROCESSO E JULGAMENTO: SENADO FEDERAL.  
ACUSAÇÃO: ADMISSIBILIDADE: CÂMARA DOS  
DEPUTADOS. DEFESA. PROVAS: INSTÂNCIA ONDE  
DEVEM SER REQUERIDAS. VOTO SECRETO E VOTO  
EM ABERTO. RECEPÇÃO PELA CF/88 DA NORMA  
INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. REVOGAÇÃO  
DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE PELA EC 4/61.  
REPRISTINAÇÃO EXPRESSA PELA EC N. 6/63.

C.F., art. 5º, LV; art. 51, I; art. 52, I; art. 86, “caput”, § 1º, II, § 2º; Emenda Constitucional nº 4, de 1961; Emenda Constitucional nº 6, de 1.963. Lei nº 1.079/50, art. 14, art. 23.

(...)

V. - Admitindo-se a revogação, pela EC nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, dos crimes de responsabilidade não tipificados no seu artigo 5º, como fizera a CF/46, art. 89, V a VIII, certo é que a EC nº 6, de 1.963, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu o sistema presidencial instituído pela CF/46, salvo o disposto no seu art. 61 (EC nº 6/63, art. 1º). É dizer: restabelecido tudo quanto constava da CF/46, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.” (MS 21.564/DF, Relator Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgamento em



**ADPF 740 AGR / DF**

23.9.1992, DJ 27.8.1993)

Assim, não objeto desde então de nova revogação, tácita ou expressa, por legislação superveniente, a **Lei 1.079/50** subsiste **em tudo quanto o seu conteúdo não contraria a Constituição de 1988.**

Com base nessa orientação, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI nº 1628/SC** (Relator Ministro Eros Grau, j. 10.8.2006, DJe 24.11.2006), apreciando impugnação a preceitos da Constituição do Estado de Santa Catarina e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina disciplinadores do processo de *impeachment* do Governador no âmbito desse ente federado, assentou a competência do tribunal de jurisdição mista previsto no **art. 78, § 1º, da Lei nº 1.079/1950** para julgamento do Governador nos crimes de responsabilidade.

No julgamento da **ADI 1890-MC/MA** (Relator Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 10.12.1998, DJe 19.9.2003), esclareceu o Tribunal que, nos moldes do **art. 77 da Lei nº 1.079/1950**, o Governador não poderá ser afastado das suas funções em decorrência da admissibilidade da denúncia, nem poderá ser condenado pela Assembleia, e sim pelo órgão especial de jurisdição mista ali previsto. Na assentada, manifestou-se também a Corte no sentido da recepção dos **arts. 75 e 76 da Lei nº 1.076/1950** pela Constituição vigente.

Ao apreciar o pedido de medida cautelar na **ADI nº 1634/SC** (Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 17.9.1997, DJe 08.9.2000), a Corte afirmou a exigência do **quórum de dois terços** dos membros da Assembleia Legislativa, a teor do **art. 86, caput, da CF**, para decretação da procedência da acusação contra o Governador.

Mais recentemente (**PSV 106/DF**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 09.4.2015), esta Corte decidiu converter a **Súmula 722/STF** em enunciado de matiz vinculante, a **Súmula Vinculante nº 46**, de seguinte teor:

**ADPF 740 AGR / DF**

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.”

O verbete consagra exegese do texto constitucional – **arts. 22, I e 85, parágrafo único, da CF** – que, orientada à preservação da unidade, no seio do Estado Federativo, da competência da União para definir os crimes de responsabilidade e o **estabelecimento das respectivas normas de processo**, desvela o interdito da Constituição vigente à edição, pelos Estados-membros e Municípios, de normas **inovando** sobre a matéria.

Nessa linha, o Tribunal afirmou em reiteradas ocasiões a inconstitucionalidade de normas análogas em constituições estaduais, consoante mostram os seguintes precedentes: **ADI 4.792/ES**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 24.04.2015); **ADI 4.791/PR**, Relator Ministro Teori Zavaski, Tribunal Pleno, DJe 24.04.2015); **ADI 2.220/SP**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 07.12.2011); **ADI 1.628/SC**, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 24.11.2006); **ADI 1.879/RO**, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 11.3.2005); **ADI 2.050/RO**, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 02.4.2004); **ADI 2.235-MC/AP**, Relator Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 07.5.2000).

A pacificação da jurisprudência a respeito elide a alegada **controvérsia constitucional** apta a autorizar, na forma do **art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999**, a admissibilidade da ADPF para que esta Corte se pronuncie novamente – o que é de todo desnecessário – sobre a **não recepção da expressão “pela forma que determinar a Constituição do Estado”,** constante do **art. 78, caput,** da **Lei nº 1.079/1950** (item *b* do pedido), da expressão **“onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores”,** constante do **art. 78, § 3º,** da **Lei nº 1.079/1950** (item *c* do pedido) e da expressão **“assim o regimento interno**

**ADPF 740 AGR / DF**

**da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Justiça” constante do art. 79, caput, da Lei nº 1.079/1950 (item d do pedido).**

7. Finalmente, ao apreciar pedido de medida cautelar na ADPF 378/DF (Relator Ministro Edson Fachin, Redator p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJe 08.3.2016), esta Suprema Corte debruçou-se detidamente sobre a **recepção**, pela **Constituição de 1988**, dos dispositivos da **Lei nº 1.079/1950** pertinentes ao *impeachment* de Presidente da República.

Na ocasião, foi reconhecido que não mais compete à Câmara dos Deputados processar a acusação apresentada contra o Presidente da República, mas apenas **autorizar**, pelo voto de dois terços dos seus membros, a instauração do processo pelo Senado Federal (**art. 51, I, da CF**). Por outro lado, entendeu-se não recepcionada a previsão de dupla deliberação naquela Casa de modo que, considerada a dicção empregada pela **Lei nº 1.079/1950**, somente para decidir sobre a “procedência da acusação” é exigida a maioria qualificada de dois terços da Assembleia Legislativa, suficiente a maioria absoluta para julgar a admissibilidade da denúncia.

Nessa esteira, observada a simetria com o modelo federal, foi afastada, na **ADI 5895/RR** (Relator Ministro Alexandre de Moraes), a alegada invasão de competência legislativa reservada à União e reconhecida a **higidez** do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, no que **reproduziu, sem inovar** e para fins de sistematização, o conteúdo dos dispositivos pertinentes da **Lei nº 1.079/1950**, dimensionados pelo que decidido por esta Suprema Corte na **ADPF 378-MC**.

Não configurada, nessas condições, a pretendida controvérsia constitucional sobre a exigência de duas votações com quórum de aprovação de dois terços e sobre a constitucionalidade da expressão “**por maioria absoluta**”, **contida no art. 77, caput, da Lei nº 1.079/1950 (itens a e e do pedido).**

8. No tocante à **extensão do direito de defesa**, este Supremo Tribunal Federal já assentou, com efeito vinculante e

**ADPF 740 AGR / DF**

eficácia *erga omnes*, no julgamento da **ADPF 378**, que, por exigência do devido processo legal, o acusado, no curso do processo de *impeachment*, tem a prerrogativa de se manifestar, de modo geral, após a acusação, a afastar o interesse processual no provimento jurisdicional veiculado no **item i do pedido**. De outra parte, decidiu-se também que, desde que oportunizadas suficientes e razoáveis oportunidades de manifestação à defesa, em ampla instrução processual, resulta atendida a garantia fundamental da ampla defesa (**art. 5º, LV, da CF**), sequer exigível a apresentação de defesa prévia. Assim dimensionado o tópico por esta Suprema Corte, e observada a simetria com o modelo federal, tampouco aqui (**item f do pedido**) se vislumbra o atendimento do requisito concernente à demonstração da existência de controvérsia constitucional.

9. Deflui do precedente firmado no julgamento da **ADPF 378**, ainda, que somente após deliberação do órgão julgador no sentido de admitir a instauração do processo ficará o acusado afastado das suas funções, pelo **prazo de 180 dias**. Nessa linha, o Plenário reputou válido, na **ADI 5895**, o rito de processo e julgamento de Governador por crime de responsabilidade sistematizado, nesses mesmos moldes, no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Em **31.8.2020**, a medida cautelar requerida na **Reclamação nº 42.861**, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, foi deferida pelo seu relator, o Ministro Luís Roberto Barroso, para **suspender a eficácia do art. 12 do Ato nº 221, de 24.7.2020, emanado da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**, ao entendimento de que, em simetria com o modelo federal, tal como decidido pelo STF na **ADPF 378-MC**, o Governador do Estado somente poderá ser afastado das suas funções “no momento em que o Tribunal Especial Misto - ao qual compete julgá-lo por crime de responsabilidade – firmar juízo positivo quanto à admissibilidade da denúncia”. Ainda que o objeto específico da aludida reclamação (ato normativo da Mesa Diretora da ALSC) de modo algum se confunda com o objeto do **item g do pedido** da presente ADPF

**ADPF 740 AGR / DF**

(art. 77 da Lei nº 1.079/1950), a concessão da medida esvazia o interesse processual.

10. Pela mesma *ratio*, uma vez reconhecida a **plena eficácia dos arts. 51, I, e 52, I, da Constituição da República**, no que definem a possibilidade de o Vice-Presidente da República figurar como sujeito passivo de crime de responsabilidade, inviável, no marco constitucional vigente, ter-se por inaplicável a **Lei nº 1.079/1950** a Vice-Governador de Estado, considerada a regra de simetria inscrita no **art. 25, caput, da CF**, e o próprio princípio republicano, que repudia o exercício de autoridade sem responsabilidade. Reconhecida, ademais, no julgamento da **ADI 5895**, a validade de norma análoga, tampouco se vislumbra controvérsia constitucional apta a autorizar o conhecimento da ADPF no ponto (**item j do pedido**).

11. Postulada (**item k do pedido**) a fixação de exegese do **art. 19 da Lei nº 1.079/1950**, observo que, no julgamento da **ADPF 378-MC** (Relator Ministro Edson Fachin, Redator p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJe 08.3.2016), este Supremo Tribunal Federal lhe conferiu **interpretação conforme o art. 58, caput e § 1º, da Constituição**, para assentar a legitimidade da escolha dos representantes dos partidos ou dos blocos pelos líderes partidários na formação da comissão especial, inviável a rediscussão da matéria.

12. Igualmente contemplada, no referido julgamento, a questão relativa às hipóteses de impedimento e suspensão do Presidente da Casa Legislativa (**item l do pedido**), no sentido de que o **art. 36 da Lei nº 1.079/1950** esgota a matéria, pelo que não há falar em lacuna a ser integrada judicialmente.

13. Não superam, pois, o óbice do pressuposto processual exigido pelo **arts. 1º, parágrafo único, I**, os pedidos deduzidos nos itens *a, b, c, d, e, f, g, i, j, k e l* do pedido.

14. Noutro giro, os itens *h, m e n* do pedido esbarram no pressuposto processual negativo previsto no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**.

O **art. 4º, caput, da Lei nº 9.882/1999** autoriza o relator a indeferir liminarmente a petição inicial “quando não for o caso de

**ADPF 740 AGR / DF**

*arguição de descumprimento de preceito fundamental*". Já o § 1º desse dispositivo é expresso ao assentar que "*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*". Isso por desempenhar, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, a específica e excepcional função de evitar, **à falta de outro meio eficaz para tanto**, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Se, de um lado, tal preceito - o **art. 4º, § 1º, referido** - não descarta do caráter objetivo e abstrato da ADPF, a emprestar-lhe efeito vinculante e *erga omnes*, de outro, tampouco a antepõe a todo o sistema difuso de tutela dos direitos subjetivos de índole constitucional, bem como à competência originária dos Tribunais de Justiça. Ao assentar o assim chamado requisito da **subsidiariedade** da ADPF, o dispositivo em exame comporta exegese que legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva.

Nessa linha, ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de instrumento processual outro.

**15.** Não se pode perder de vista que o autor da ação, depois de lançar mão de outros instrumentos processuais inclusive perante esta Suprema Corte, está a se valer de procedimento de **controle abstrato de constitucionalidade de normas, com pedido**, em sede de liminar, de suspensão de processo de *impeachment* contra ele próprio instaurado. Embora

**ADPF 740 AGR / DF**

sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo, a pretensão, tal como deduzida, mostra-se de todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que **não pode ser instrumentalizada, pelos seus legitimados, como sucedâneo de recurso ou de ação de natureza subjetiva.**

Com efeito, a legislação em vigor, observadas as balizas constitucionais e na esteira da jurisprudência desta Casa sobre o tema, viabiliza a adequada realização de processo de *impeachment* de Governador de Estado. Não há óbice a que dúvidas surgidas de eventuais lacunas possam ser dirimidas, concretamente, por outros meios processuais plenamente eficazes.

Nessa linha, ao não conhecer da **ADPF nº 3/CE** (Relator Ministro Sydney Sanches, julgamento em 18.5.2000, DJ 27.2.2004), na qual impugnado um conjunto de atos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o Supremo Tribunal Federal assentou que, disponíveis ao autor da ação “*meios judiciais eficazes para se sanar a alegada lesividade das decisões impugnadas (...), não é admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do referido § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/1999*”.

No mesmo sentido, a decisão proferida ao julgamento de agravo regimental na **ADPF 237/SC** (Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 28.5.2014, DJe 30.10.2014), assim ementada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE

**ADPF 740 AGR / DF**

AGRAVO IMPROVIDO. – O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional. – A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.” (ADPF 237/SC, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 28.5.2014, DJe 30.10.2014)

À demasia, destaco os seguintes precedentes em sentido convergente: **ADPF 554-AgR** (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 14.02.2020, DJe 09.3.2020), **ADPF 283-AgR/SP** (Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 07.8.2019, DJe 08.8.2019), **ADPF 553-AgR/RJ**



**ADPF 740 AGR / DF**

(Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 29.3.2019, DJe 16.4.2019) e ADPF 141 AgR/RJ (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 12.5.2010, DJe 18.6.2010).

**16. Ante o exposto, forte nos arts. 485, IV e VI, do CPC, 1º, parágrafo único, I, e 4º, caput, da Lei nº 9.882/1999 e 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, prejudicado o exame do pedido de liminar.”**

3. Nada colhe o agravo. Consoante assentado na decisão agravada, a **pretensão** deduzida na presente **arguição de descumprimento de preceito fundamental** não se amolda à via processual **objetiva** eleita, a teor dos arts. 1º, *caput* e **parágrafo único, I, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999**.

É que não se desincumbiu o autor do ônus de demonstrar a contento a existência de efetiva controvérsia constitucional atual (**art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999**) nem a inexistência de outro meio eficaz de sanar as alegadas lesões a preceitos fundamentais (**art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**), condições do exame por esta Suprema Corte, em sede de **jurisdição objetiva originária**, da constitucionalidade *in abstracto* de legislação federal anterior à Constituição.

Na expressa dicção do **art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999**, cabe a arguição de descumprimento de preceito fundamental “*quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição*” (destaquei). E o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da da ADPF para impugnar **lei federal anterior à Constituição** há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante **controvérsia constitucional**, o que, no caso, não se verifica em relação aos itens *a, b, c, d, e, f, g, i, j, k e l* do pedido, conforme estampado na decisão agravada.

4. No tocante aos pontos especificamente endereçados nas razões do agravo, impende observar assentado, na decisão agravada, que, não tendo sido revogada, tácita ou expressamente, por legislação

**ADPF 740 AGR / DF**

superveniente, subsiste a **Lei nº 1.079/1950 em tudo quanto o seu conteúdo não contraria a Constituição de 1988.**

Nesse sentido, o *decisum* objeto do agravo alude ao julgamento da medida cautelar na **ADI nº 1634/SC** (Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 17.9.1997, DJe 08.9.2000), em que afirmado, por esta Suprema Corte, a exigência do **quórum de dois terços** dos membros da Assembleia Legislativa, a teor do **art. 86, caput, da CF**, para decretação da procedência da acusação contra o Governador.

E, ainda, à medida cautelar na **ADPF 378/DF** (Relator Ministro Edson Fachin, Redator p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJe 08.3.2016), em que este Supremo Tribunal Federal se debruçou detidamente sobre a **recepção, pela Constituição de 1988**, dos dispositivos da **Lei nº 1.079/1950** pertinentes ao *impeachment* de Presidente da República.

Na ocasião, foi reconhecido que não mais compete à Câmara dos Deputados processar a acusação apresentada contra o Presidente da República, mas apenas **autorizar**, pelo voto de dois terços dos seus membros, a instauração do processo pelo Senado Federal (**art. 51, I, da CF**). Por outro lado, entendeu-se **não recepcionada a previsão de dupla deliberação naquela Casa** de modo que, **considerada a dicção empregada pela Lei nº 1.079/1950, somente para decidir sobre a “procedência da acusação” é exigida a maioria qualificada de dois terços da Assembleia Legislativa, suficiente a maioria absoluta para julgar a admissibilidade da denúncia.**

Nessa esteira, observada a simetria com o modelo federal, foi afastada, na **ADI 5895/RR** (Relator Ministro Alexandre de Moraes), a alegada invasão de competência legislativa reservada à União e reconhecida a **higidez** do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, no que **reproduziu, sem inovar** e para fins de sistematização, o conteúdo dos dispositivos pertinentes da **Lei nº 1.079/1950**, dimensionados pelo que decidido por esta Suprema Corte na **ADPF 378-MC**.

Já dimensionado o tópico na jurisprudência desta Suprema Corte, e

**ADPF 740 AGR / DF**

observada a simetria com o modelo federal, não se vislumbra o atendimento do requisito concernente à demonstração da existência de controvérsia constitucional.

5. No que se refere à imputação de crime de responsabilidade a Vice-Governador, por sua vez, consigna a decisão agravada a **plena eficácia dos arts. 51, I, e 52, I, da Constituição da República**, no que veiculam a figura do Vice-Presidente da República como sujeito passivo de crime de responsabilidade, a inviabilizar, no marco constitucional vigente, ter-se por inaplicável a **Lei nº 1.079/1950** a Vice-Governador de Estado, considerada, ainda, a regra de simetria inscrita no **art. 25, caput, da CF** e o próprio **princípio republicano, que repudia o exercício de autoridade sem responsabilidade**.

Corolário da forma constitucional é a noção de que **a democracia não se esgota no voto. O voto é sua condição necessária, mas não suficiente. A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia**, e o *impeachment* constitui instrumento de apuração de responsabilidade. Na preciosa lição de Paulo Brossard:

“(...) sem eleição não há democracia, mas sem a responsabilidade efetiva dos eleitos a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia. Autocracia eletiva e temporária, mas autocracia.” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992)

Registra-se, ainda, que o reconhecimento da validade de norma análoga, no julgamento da **ADI 5895/RR** (Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27.9.2019, DJe 15.10.2019), afasta a existência de controvérsia constitucional apta a autorizar o conhecimento da ADPF no ponto **(item j do pedido)**.

Conforme entende a doutrina majoritária sobre o tema, o *impeachment* ostenta, na formatação do instituto adotada no direito brasileiro, feição de instrumento constitucional de controle – político, administrativo, disciplinar –, **e não de instituto de direito penal**. Seu sujeito passivo é a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal:

**ADPF 740 AGR / DF**

“Entre nós, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 75)

Limitado em seu alcance no que respeita às pessoas e restrito quanto à sanção. Vale, para nós, a observação de Tocqueville a respeito do modelo norte-americano, que nos inspirou:

“o fim principal do julgamento político nos Estados Unidos é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro. Como se vê, é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença.” (TOCQUEVILLE. *A Democracia na América*.)

Repiso: o *impeachment*, enquanto processo político, não visa a punir, **não tem o condão de atingir a pessoa em sua liberdade ou em seus bens**. Tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo. Nesse sentido as elucidativas as palavras do decano desta Corte, o eminente Ministro Celso de Mello, ao julgamento do **HC 70.055** (Relator Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 04.3.1993):

“O *impeachment* – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo – configura processo e sanção de índole político-administrativa, destinados a operar, de modo legítimo,

**ADPF 740 AGR / DF**

a destituição constitucional do Presidente da República, além de inabilitá-lo, temporariamente, pelo período de oito anos, para o exercício de qualquer função pública eletiva ou de nomeação.

O processo de *impeachment*, promovido contra o Chefe de Estado pela prática de crime de responsabilidade, quer em virtude da função instrumental que desempenha, quer em razão da natureza mesma das infrações que justificam a sua instauração, não legitima a imposição de qualquer sanção que ofenda a incolumidade do *status libertatis* do Presidente da República”

A referência a **processo** de *impeachment* se faz em sentido *lato*, inconfundível que é com o processo judicial em seus fundamentos e fins.

Nessa linha, Eptácio Pessoa – que antes de chegar à Presidência da República foi Juiz deste Supremo Tribunal e Senador da República –, asseverou em parecer exarado na primeira década do século XX a respeito de *impeachment* na esfera estadual,

“Mas o *impeachment* não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim, a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo.”

Daí não se aplicarem ao *impeachment* os mesmos rigores do processo judicial, em especial do processo penal, notadamente no tocante à extensão do exercício do direito de defesa, aos critérios para que se tenha

**ADPF 740 AGR / DF**

por observado o devido processo legal e, em particular, o postulado da **tipicidade estrita**.

Nessa linha de raciocínio, observo jurisprudência desta Suprema Corte no sentido da inadequação da via do *habeas corpus* impetrado contra decisão em processo de *impeachment*:

“HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO CONTRA DECISÃO PROFERIDA PELO SENADO FEDERAL EM PROCESSO DE IMPEACHMENT. PENA DE INABILITAÇÃO, POR OITO ANOS, PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. E inidônea a via do habeas corpus para defesa de direitos desvinculados da liberdade de locomoção, como e o caso do processo de *impeachment* pela prática de crime de responsabilidade, que configura sanção de índole político-administrativa, não pondo em risco a liberdade de ir, vir e permanecer do Presidente da República. Agravo regimental improvido.” (HC 70.055, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgamento em 04.3.1993, DJ 16.4.1993)

Também já reputadas inaplicáveis ao *impeachment*, enquanto relação processual não judicial formada no âmbito do Poder Legislativo, as normas conformadoras da legislação processual penal. Confira-se:

“MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. AS REGRAS INSERIDAS NOS ARTS. 108, PARÁGRAFO 1. E 109, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, REFEREM-SE A RELAÇÃO PROCESSUAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO, NÃO SE APLICANDO AO PODER LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LIQUIDO E CERTO, CAPAZ DE ENSEJAR A CONCESSÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA.” (MS 20.312, Relator Ministro Djaci Falcão, Tribunal Pleno, julgamento em 14.4.1982, DJ 14.5.1982)

**ADPF 740 AGR / DF**

Nessas condições, entendo, conforme registrado, não configurada a pretendida controvérsia constitucional sobre o tema.

6. Noutro giro, consigna a decisão agravada esbarrarem os itens *h*, *m* e *n* do pedido no pressuposto processual negativo previsto no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**.

Se, de um lado, tal preceito – o **art. 4º, § 1º, referido** – não descarta do caráter objetivo e abstrato da ADPF, a emprestar-lhe efeito vinculante e *erga omnes*, de outro, tampouco a antepõe a todo o sistema difuso de tutela dos direitos subjetivos de índole constitucional, bem como à competência originária dos Tribunais de Justiça. Ao assentar o assim chamado requisito da **subsidiariedade** da ADPF, o dispositivo em exame comporta exegese que legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva.

Nessa linha, ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de instrumento processual outro.

No exame do caso em tela, não se pode perder de vista que **o autor da ação**, depois de lançar mão de outros instrumentos processuais inclusive perante esta Suprema Corte, está a se valer de procedimento de **controle abstrato de constitucionalidade de normas, com pedido, em sede de liminar, de suspensão de processo de *impeachment* contra ele próprio instaurado**. Embora sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo, a pretensão, tal como deduzida, mostra-se de todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que **não pode ser instrumentalizada, pelos seus legitimados, como sucedâneo de recurso ou de ação de natureza subjetiva**.

Com efeito, a legislação em vigor, observadas as balizas constitucionais e na esteira da jurisprudência desta Casa sobre o tema, viabiliza a adequada realização de processo de *impeachment* de

**ADPF 740 AGR / DF**

Governador de Estado. Não há óbice a que dúvidas surgidas de eventuais lacunas possam ser dirimidas, concretamente, por outros meios processuais plenamente eficazes.

Nessa linha, ao não conhecer da **ADPF nº 3/CE** (Relator Ministro Sydney Sanches, julgamento em 18.5.2000, DJ 27.2.2004), na qual impugnado um conjunto de atos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o Supremo Tribunal Federal assentou que, disponíveis ao autor da ação *“meios judiciais eficazes para se sanar a alegada lesividade das decisões impugnadas (...), não é admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do referido § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/1999”*.

No mesmo sentido, a decisão proferida ao julgamento de agravo regimental na **ADPF 237/SC** (Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 28.5.2014, DJe 30.10.2014), assim ementada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de



**ADPF 740 AGR / DF**

descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional. – A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.” (ADPF 237/SC, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 28.5.2014, DJe 30.10.2014)

À demasia, destaco os seguintes precedentes em sentido convergente: **ADPF 554-AgR** (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 14.02.2020, DJe 09.3.2020), **ADPF 283-AgR/SP** (Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 07.8.2019, DJe 08.8.2019), **ADPF 553-AgR/RJ** (Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 29.3.2019, DJe 16.4.2019) e **ADPF 141 AgR/RJ** (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 12.5.2010, DJe 18.6.2010).

7. Ausentes os pressupostos processuais concernentes (i) à existência de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo (**art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999**), e (ii) à ineficácia de qualquer outro meio de sanar a lesividade apontada – o chamado requisito da subsidiariedade (**art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**) –, resulta incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Agravo regimental **conhecido e não provido**.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 740**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu do agravo e negou-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 16.10.2020 a 23.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário