

**L CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO  
FEDERAL**

**IMUNIDADES FORMAIS DOS CHEFES DO EXECUTIVO E DOS  
PARLAMENTARES: Uma análise da incongruência da jurisprudência do STF  
sobre a sua (não) aplicação aos governadores de Estado**

**ANAPE**

**2024**

**Resumo:** Este trabalho analisa a estrutura das imunidades estabelecidas pela CF/88 para o Presidente da República, governadores e membros do Legislativo. Compara-se os regimes de privilégios entre essas autoridades, bem como a interpretação que o STF atribui a elas, para demonstrar que há incoerência na sua (não) aplicação aos governadores. Defende-se a aplicação do princípio da simetria e a necessidade da regulamentação pelo Congresso Nacional para garantir um sistema jurídico coeso.

**Palavras-chave:** Imunidades. Constituição Federal. Governadores. Supremo Tribunal Federal. Simetria.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece um arcabouço jurídico que rege a responsabilização de agentes públicos, diferenciando entre crimes de responsabilidade e crimes comuns. Esse sistema de responsabilização, no entanto, suscita debates acalorados sobre as imunidades formais atribuídas ao Presidente da República, governadores de Estado e membros do Poder Legislativo, incluindo deputados federais, estaduais e senadores.

Enquanto a Carta Magna oferece garantias robustas ao Presidente da República e aos parlamentares em relação à instauração de ações penais e à aplicação de prisão e outras medidas cautelares por crimes comuns, a ausência de previsões expressas em relação aos governadores revela uma incoerência que pode comprometer a estabilidade do Poder Executivo nos âmbitos estadual e distrital, além da construção de uma sociedade solidária em que a democracia se efetiva por meio da vontade popular.

Assim, o presente trabalho objetiva explorar o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as imunidades atribuídas a essas autoridades, analisar os tratamentos distintos para os diferentes cargos, bem como discorrer sobre as implicações dessa jurisprudência na estabilidade das funções políticas e na separação dos poderes.

Consequentemente, discute-se como a ausência de normas expressas sobre as imunidades dos governadores cria uma assimetria em relação às demais autoridades, levantando questões sobre a legitimidade das escolhas populares e a proteção contra interferências externas. Ao mesmo tempo, busca-se alternativas para um sistema mais justo e equitativo, promovendo, assim, o bem-estar social e o respeito à dignidade humana, pilares fundamentais da República Federativa do Brasil.

## 2 OS PRIVILÉGIOS ATRIBUÍDOS AO CHEFE DO EXECUTIVO E AOS MEMBROS DO LEGISLATIVO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988

A Constituição Federal prevê a responsabilização de agentes públicos pela prática de crimes de responsabilidade e por crimes comuns. Os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa, apreciados por meio do processo de *impeachment* (Lenza, 2022, p. 1.310), enquanto os crimes comuns são todos aqueles que estão previstos na legislação penal, englobando, inclusive, as contravenções e os crimes de competência do Tribunal do Júri, da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar (Marchionatti, 2019, p. 36).

Essa diferenciação é importante, pois o presente trabalho objetiva discutir o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre as imunidades do Presidente da República, do governador de Estado e dos senadores, deputados federais e estaduais nos casos de acusações pela prática de crimes comuns.

Igualmente, é imperioso distinguir as proteções que circundam tais autoridades na seara criminal. Segundo Marchionatti (2019, p. 5), esses privilégios são “normas que afastam a aplicação do direito comum em favor de determinada pessoa ou grupo de pessoas”. De acordo com o autor, eles são subdivididos em inviolabilidades, imunidades e prerrogativas.

As inviolabilidades possuem caráter material, pois impedem que norma sancionatória incida e puna o agente público (Marchionatti, 2019, p. 5). Na Constituição, essa possibilidade é prevista somente aos detentores de mandato legislativo (artigos 57 e 21, § 1º, da CRFB/88). As imunidades têm incidência em matéria processual, pois atrasam o desenrolar do processo penal ou impedem a aplicação de medida cautelar contra o mandatário (Marchionatti, 2019, p. 5). Por último, as prerrogativas possuem um caráter residual, dentre as quais se enquadra as chamadas prerrogativas de foro.

A princípio, poder-se-ia concluir que esses privilégios atentam ao princípio da isonomia por tratarem de maneira distinta os ocupantes de cargos públicos que são submetidos ao processo penal em comparação com os cidadãos comuns, além de ferirem a ideia de República na qual os governantes devem ser responsabilizados por suas ações e omissões decorrentes do mandato eletivo.

Entretanto, na doutrina constitucionalista está consagrado que não são privilégios odiosos, mas, na verdade, proteções que possuem o intento de proteger o exercício do mandato político. Em consideração ao princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88) é preciso ter zelo ao se interferir, mesmo que indiretamente, no exercício da função política, sob pena de serem promovidas injustas perseguições judiciais com o objetivo de paralisar planos de governo ou intimidar a atuação de parlamentares, confrontando o que foi decidido nas urnas.

Nesse diapasão, Moraes defende que as imunidades parlamentares concretizam o princípio da independência e harmonia dos Poderes ao buscar, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes (Moraes, 2017, p.

328). Embora não mencionado pelo autor, é evidente que as imunidades do Presidente da República também derivam da cláusula pétrea da separação dos poderes.

Explicado o porquê da previsão desses privilégios envolvendo autoridades da República no processo penal, passa-se a discorrer sobre o regramento das imunidades envolvendo cada agente político que interessa ao objetivo do trabalho.

## 2.1 As imunidades conferidas ao Presidente da República

Em relação à responsabilização pelos crimes comuns, a Carta Magna confere ao Presidente da República a imunidade formal em relação ao processo, que consiste num juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados para autorizar o recebimento da denúncia ou queixa-crime, por meio do voto de 2/3 de seus membros (art. 86, *caput*, da CRFB/88). E em relação à prisão, de modo que o Presidente não poderá ser preso enquanto não sobrevier sentença condenatória (art. 86, § 3º, da CRFB/88).

A imunidade prisional o protege de qualquer medida que impeça a sua liberdade de locomoção antes de sentença condenatória – o que, no fundo, conserva o livre exercício do mandato. Marchionatti (2019, p. 84) defende que, em decorrência desse regramento, não há que se falar em sujeição daquela autoridade a medidas cautelares pessoais de qualquer natureza, pois isso atentaria ao objetivo das imunidades de proteger a função pública de Presidente da República.

Além disso, o dispositivo constitucional prevê uma terceira espécie de imunidade chamada de “imunidade presidencial” ou irresponsabilidade penal relativa, que impede o Presidente da República de, durante a vigência do seu mandato, ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (art. 86, § 4º, da CRFB/88). Isto é, durante o mandato, o Presidente só poderá ser responsabilizado – pela prática de infração penal comum – por atos praticados em razão do exercício de suas funções (*in officio ou propter officium*) (Lenza, 2022, p. 1.326).

Inclusive, a imunidade presidencial incide também nas ações penais em curso, que ficam suspensas durante o mandato, acarretando, também, a suspensão da prescrição da pretensão punitiva.

Conforme detalhado mais à frente, o entendimento tradicional do Supremo Tribunal Federal é de que a imunidade formal em relação à prisão e a imunidade penal relativa foram estabelecidas exclusivamente para o Presidente da República, não podendo ser estendidas aos governadores de Estado e do Distrito Federal nem aos prefeitos.

## 2.2 As imunidades dos parlamentares

Apesar de, na classificação inicial, ter sido usado o termo “imunidade” para denominar as proteções às autoridades de ordem formal e “inviolabilidade” ao anteparo de ordem material, parte relevante da doutrina utiliza outros termos quando se trata de parlamentares.

Nesse caso, é mais usual denominar a “inviolabilidade” de imunidade material, real ou substantiva e a “imunidade” de imunidade processual, formal ou adjetiva (Lenza, 2022, p. 1.028).

A imunidade material ou inviolabilidade diz respeito à ausência de responsabilidade penal, civil, política ou administrativa do parlamentar por suas opiniões, palavras ou votos proferidos em razão de suas funções (art. 53, *caput*, da CRFB/88). Já a imunidade processual traz regras sobre a prisão e o processo criminal dos parlamentares (art. 53, §§ 2º a 5º, da CRFB/88).

Segundo a imunidade processual para a prisão, a partir da expedição do diploma “os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão” (art. 53, § 2º, da CRFB/88).

Ou seja, os deputados federais e senadores só poderão sofrer prisão provisória ou cautelar na única hipótese de flagrância em crime inafiançável. Fora essa situação, o parlamentar federal só poderá ser preso por sentença judicial transitada em julgado.

A imunidade à prisão tem como escopo proteger o exercício da função parlamentar no que diz respeito ao direito de ir e vir e de reunião do congressista. Isto é, de comparecer às sessões e votações, reunir-se com seus pares para articulações, receber ou visitar pessoas ou grupos da sociedade civil organizada, entre outros.

Por conta dessa finalidade, no julgamento da ADI 5.526, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a imposição de medidas cautelares diversas da prisão também deve ser encaminhada para a Casa Legislativa sempre que a execução destas impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular do mandato, por aplicação analógica do art. 53, § 2º, da CRFB/88 (Brasil, 2018).

A imunidade formal para o processo criminal, por sua vez, com a mudança introduzida pela EC 35/2001, atualmente preceitua que, nos casos de crime ocorrido após a diplomação, a Casa parlamentar poderá sustar o andamento da ação penal contra o deputado ou senador (art. 53, §§ 3º ao 5º, da CRFB/88):

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

Em relação aos deputados estaduais, o § 1º do art. 27 da Constituição Federal prescreve que as inviolabilidades e imunidades dos deputados federais e senadores são aplicadas a eles. Os deputados distritais também possuem essas prerrogativas (art. 32, § 3º, da CRFB/88).

Por conta desses dispositivos, o Supremo Tribunal Federal, para manter a coerência do sistema, entendeu que os deputados estaduais e distritais devem contar com a mesma proteção que os parlamentares federais em relação à aplicação de medidas cautelares que impeçam o completo exercício da função pública (Brasil, 2019).

### **2.3 As imunidades dos governadores de Estado e do Distrito Federal**

A Constituição Federal é silente quanto às imunidades dos governadores. Ao contrário do Presidente da República e dos parlamentares, não há qualquer previsão sobre a proteção dos chefes do Poder Executivo estadual ou distrital a processos penais ou prisões processuais. O único privilégio previsto é o foro do Superior Tribunal de Justiça para o julgamento de crimes comuns, conforme o art. 105, I, *a*, da Carta Magna.

Por conta da ausência de regramento, prevalece o entendimento de que não é aplicável o princípio da simetria na hipótese.

A corrente atualmente adotada no Supremo Tribunal Federal parte do pressuposto de que a forma de governo do Brasil é a República, a qual ordena o tratamento igualitário dos indivíduos, bem como a responsabilidade daqueles que exercem mandatos políticos. Como tal, apenas privilégios com previsão expressa na Constituição podem ser aplicados, sob pena de inverter-se a lógica da isonomia entre os cidadãos:

As previsões de normas definidoras de obstáculos à imediata aplicação da lei processual penal e penal devem sempre estar expressas na Constituição Federal, pois afastam a incidência imediata do princípio republicano de plena responsabilização dos agentes públicos e da igualdade de todos perante a lei, não sendo possível a aplicação por simetria aos Governadores de Estado ou Distrito Federal, por previsão nas respectivas Cartas locais (Moraes, 2021, p. 595).

Ocorre que esse entendimento de impossibilidade da aplicação da imunidade processual penal e da relativa às prisões processuais aos governadores evidenciou uma contradição do sistema: se a

razão de existir das imunidades, independentemente de abranger membros do Executivo ou do Legislativo, é proteger a estabilidade dos cargos para que não sofram intervenções de outros órgãos, resguardando a separação dos poderes e a vontade popular – que elegeu seus representantes democraticamente –, por que os governadores não são dignos dessas benesses, se também foram eleitos e exercem encargos que os podem tornar alvo de intimidações? Seriam os votos para deputado estadual ou distrital mais valiosos do que os direcionados para governadores?

A discussão ganhou novos capítulos com decisões mais recentes do Supremo Tribunal de Federal, que construiu a partir da imunidade referente à prisão dos congressistas, a tese de que as Casas legislativas também devem analisar a aplicação de cautelares diversas da prisão àquelas autoridades e, caso entenda cabível, sustá-las. Afinal, o entendimento foi estendido aos deputados estaduais e distritais pouco tempo antes da notícia que dois governadores, eleitos para o exercício 2019-2022, foram afastados de suas funções por decisões monocráticas de ministros relatores do Superior Tribunal de Justiça (Mathias, 2021).

À evidência, há um tratamento desigualitário envolvendo as autoridades da República descritas – mesmo havendo condições de fato iguais –, sustentado sobre uma interpretação literal muito rasa do texto constitucional, que ignora a ideia de sistema, sob o pretexto de combate à corrupção.

### **3 A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A EXTENSÃO DAS IMUNIDADES FORMAIS**

Como a Constituição nada trouxe a respeito das imunidades dos governadores, coube ao Supremo Tribunal Federal decidir sobre a possibilidade ou não de incidência das normas protetivas do Presidente da República aos mandatários do Executivo estadual ou distrital.

Ademais, a Lei Maior também foi omissa quanto à aplicação de medidas cautelares diversas da prisão aos membros do Legislativo, pois proibiu expressamente apenas as prisões processuais contra essas autoridades, com exceção da prisão em flagrante por crime inafiançável.

Dessa forma, é imprescindível discutir os entendimentos do Supremo Tribunal Federal acerca dessas matérias, nas quais não há norma expressa a proteger as autoridades no âmbito do processo, e, em especial, os fundamentos que levaram a Corte Suprema a suas conclusões. Isso para que, ao final, possa-se discutir a (in)coerência da construção jurisprudencial da Corte Constitucional.

#### **3.1 O entendimento tradicional do Supremo Tribunal Federal acerca da (im)possibilidade de prisão processual e irresponsabilidade penal relativa dos governadores**

Como visto, as imunidades (privilégios processuais) aplicadas ao Presidente da República cingem-se a três.

Em relação à decretação da prisão antes da condenação definitiva (imunidade em relação à prisão processual) e à viabilidade de ser apenas processado por fatos correlacionados com o mandato (irresponsabilidade penal relativa), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado, ao menos na vigência da Constituição de 1988, sobre sua inaplicabilidade aos detentores do cargo de Governador.

Nesse sentido, destaca-se o *leading case* envolvendo a análise da Constituição do Estado da Paraíba (ADI 978/PB).

Nele, o relator, Ministro Ilmar Galvão, defendera a aplicação daquelas imunidades aos chefes do Executivo estadual. Para ele, o silêncio da Constituição sobre a matéria, na verdade, significava a atribuição aos Estados e ao Distrito Federal para tratar do assunto, obedecendo aos parâmetros das normas adotadas em relação ao Presidente da República. Inclusive, utilizou-se do entendimento, até então vigente, da Corte de que era constitucional a licença prévia das Assembleias para o processamento dos governadores. Esse raciocínio era fruto do princípio da autonomia federativa (Brasil, 1995).

Em seguida, o Relator fez uso de um interessante argumento: mesmo que as Constituições anteriores fossem silentes acerca da imunidade dos deputados estaduais, o STF considerava constitucionais as normas estaduais que previam esses privilégios. Assim, não poderia prevalecer a tese de que normas com esse tipo de proteção não poderiam ser estendidas aos Estados por ausência de texto expresso na Lei Maior (Brasil, 1995).

Conquanto vasta a argumentação do Relator, prevaleceu o voto do Ministro Celso de Mello, que acolheu o pedido para afastar a possibilidade de extensão do art. 86, §§ 3º e 4º, da CRFB/88, aos governadores de Estado.

Dentre os principais argumentos colacionados no voto do Min. Celso de Mello foi suscitado o princípio republicano, que traduz a ideia de que todo agente público é responsável por seus atos perante a lei; a necessidade de interpretação restritiva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum; a reserva constitucional da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CRFB/88); e a compatibilidade da prerrogativa exclusivamente com a condição de Chefe de Estado (Lenza, 2022, 1.329).

### **3.2 O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da necessidade de autorização prévia das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital para a instauração de processo penal contra governadores**

No que toca à imunidade formal em relação ao processo, em que se exige a autorização prévia de dois terços da Casa legislativa para a instauração de processo contra o chefe do Executivo, até 2017 prevalecia que, nos casos de crimes comuns, a necessidade de licença prévia da Casa parlamentar se tratava de norma de reprodução facultativa pelos Estados e pelo DF, dentro do âmbito da autonomia federativa.

Para a corrente, essa possibilidade seria uma forma para garantir independência dos poderes – já que havia um consenso sobre esse papel da norma no âmbito federal – e do princípio federativo, visando contrabalancear a previsão de que o governador seria julgado por um tribunal federal e evitar que os Estados e Distrito Federal tivessem seus assuntos políticos internos facilmente tutelados pela União (Brasil, 1994).

Ainda, a permissão da licença prévia para a instauração de processo contra o governador não traria o risco de impunidade, pois tratar-se-ia de um simples obstáculo temporário à ação penal, que é obtemperado pela suspensão do prazo prescricional enquanto durar o mandato da autoridade política.

Também se defendia que, como a aceitação da denúncia poderia acarretar o afastamento dos governadores – que foram eleitos democraticamente representando a vontade do povo – essa matéria seria mais afeita ao direito constitucional do que o processo penal, não prevalecendo o argumento de que se trataria de matéria reservada à União. Caso contrário, com a destituição indireta daquela autoridade de suas funções, conferidas pelo voto popular, comprometer-se-ia a autonomia político-institucional da unidade federada que dirige (Brasil, 1993, 2001 e 2015).

Sem embargo, o argumento mais interessante dentre os que sustentavam a tese até então prevalecente – que se relaciona com o escopo deste trabalho – era a contradição de se proteger os mandatos de deputados estaduais ou distritais e, ao mesmo tempo, negar prerrogativas semelhantes à função de Governador.

Afinal, seria contraditório pensar que a Constituição quis proteger a estabilidade do funcionamento das Assembleias e da Câmara Legislativa, mesmo quando em xeque o mandato de um único deputado, mas não teve a mesma preocupação com os Governos dos Estados e Distrito Federal, que, ao contrário do Legislativo, são exercidos por uma pessoa apenas (Brasil, 1993). Principalmente quando se evidencia que ambas as funções, resguardadas suas singularidades, são igualmente

derivadas do voto popular e, com efeito, merecedoras de proteções processuais equivalentes, mesmo que destoantes em sua intensidade.

Entretanto, por meio de uma viragem jurisprudencial no julgamento da ADI 5.540/MG, o STF passou a entender o oposto: que o art. 51, I, da CRFB/88 trata-se de norma de reprodução proibida no âmbito estadual e distrital.

Como bem explica Lenza:

(...) o STF, em 03 e 04.05.2017, modificou o seu entendimento, estabelecendo a seguinte tese e que, certamente, ainda será objeto de futura súmula vinculante (vencido o Min. Celso de Mello, que, contudo, deixou claro que, em respeito à regra da colegialidade, seguiria a nova diretriz jurisprudencial): é inconstitucional norma da Constituição Estadual que condicione a instauração de ação penal contra o Governador de Estado à autorização prévia da Assembleia Legislativa ou que preveja a suspensão automática do Governador de suas funções pela mera aceitação de denúncia ou queixa-crime. Assim, é vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra Governador, por crime comum, à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao STJ dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive sobre o afastamento do cargo (ADIs 5.540, 4.798, 4.764 e 4.797) (2022, p. 1.332).

Segundo as palavras de Moraes houve mutação constitucional para proibir a previsão de autorização prévia das Assembleias ou da Câmara Legislativa nesses casos:

Em que pesem os sólidos fundamentos da posição anterior do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade dessa extensão, na presente hipótese ocorreu verdadeira mutação constitucional, pois a evolução da interpretação não deve desconhecer a real e efetiva aplicação da norma e seus reflexos em relação aos princípios constitucionais estruturais. As razões justificadoras da aplicação simétrica aos governadores da regra prevista ao Presidente da República da previsão não mais estão presentes em face da degeneração do espírito dessas normas-obstáculos previstas nas constituições estaduais, corrompidas por sua utilização, desvirtuadas em sua personalidade, pois sua aplicação prática e seus reflexos estão em flagrante antagonismo com diversos princípios da Constituição Federal, devendo, portanto, ser afastadas do ordenamento jurídico (2021, p. 594).

A razão para essa mudança de entendimento, resumidamente, deu-se pela percepção de que aquelas normas estaduais teriam se afastado de sua função precípua: a de o Poder Legislativo formar um filtro sério que impedisse o prosseguimento de ações sem sustentáculo, com base duvidosa, que seriam lesivas ao adequado exercício do mandato de governador. E, por outro lado, dar o aval à continuidade das persecuções penais realmente embasadas.

O voto condutor do relator, Min. Edson Fachin, foi construído a partir de quatro fundamentos: a inexistência de simetria entre a hipótese dos governadores e a do Presidente da República; a ofensa ao princípio republicano; a ofensa à separação dos poderes e à competência privativa da União para legislar sobre normas processuais; a ofensa à igualdade em razão do estabelecimento de condição de procedibilidade a um sujeito pela posição que ele ocupa (Brasil, 2017).

Com a devida vênia, defende-se que o argumento foi desenvolvido a partir de algumas premissas contraditórias.

A primeira delas é de que a previsão do afastamento do Presidente seria medida excepcional, e, portanto, deveria ser prevista de forma expressa e taxativa, por advir do princípio democrático que preza pelo respeito ao voto popular e à eleição direta dos representantes do povo:

Se o princípio democrático que constitui nossa República (art. 1º, caput, CRFB) se fundamenta e se concretiza no respeito ao voto popular, à eleição direta dos representantes do povo, qualquer previsão de afastamento do Presidente da República, tal como o disposto no art. 51, I e no art. 86, caput, §1º, I, da Constituição, se afigura medida excepcional. E como medida excepcional, é ela sempre prevista de forma expressa e taxativa. Exceções, via de regra, não se inferem. Ao contrário, se preveem expressamente. O afastamento do Presidente da República é medida excepcional e, no caso de crime comum, seu processamento e julgamento deverá ser precedido de autorização pela Câmara dos Deputados (art. 51, I; art. 86, caput, §1º, I, CRFB). Tal exigência foi expressamente prevista apenas para o Presidente da República, Vice-presidente e Ministros de Estado, e para mais nenhum outro cargo público. E assim o foi em razão das características e competências que moldam e constituem o cargo de Presidente da República (e que não se verificam no cargo de Governador de Estado). (BRASIL, 2017, p. 9).

Entretanto, se o afastamento do Presidente, por imposição do princípio democrático, deve ser previsto expressa e taxativamente para que ele não seja retirado do cargo fora daquelas hipóteses, a conclusão para os governadores – pela premissa utilizada pelo relator – deveria ser a de que eles também não poderiam ser afastados de maneira alguma, já que a regra geral, segundo o próprio Ministro Relator, é o respeito ao voto popular. Afinal, o princípio democrático também é aplicável aos governadores.

Outro ponto é que restou consignado que não seria possível aplicar o princípio da simetria ao caso pela ausência de similitude entre o Presidente da República e governadores dos Estados e do Distrito Federal, pois o primeiro exerce a função de Chefe de Estado. Contudo, a distinção não foi devidamente aprofundada, de modo que não ficou bem exposta a razão pela qual a função de Chefe de Estado é merecedora de tal proteção, enquanto a de Chefe de Governo não seria.

Não obstante as exposições aqui realizadas, tem-se que, como resultado desse julgamento, é certo afirmar que atualmente os governadores não possuem imunidades: seja a irresponsabilidade penal relativa, a proteção contra prisão antes da condenação definitiva ou a necessidade de licença da Casa Legislativa para serem processados e julgados criminalmente.

Por fim, decidiu-se que a aceitação da denúncia ou queixa-crime, por si só, não acarretaria o afastamento automático dos réus de suas funções. Seria necessário que o Superior Tribunal de Justiça entendesse fundamentadamente que tal medida seria adequada (Brasil, 2017).

### **3.3 O entendimento do Superior Tribunal Federal sobre a possibilidade de imposição aos deputados federais e senadores de medidas cautelares que impeçam o pleno exercício do mandato**

Pouco tempo depois do julgamento sobre a não extensão das imunidades processuais aos governadores de Estado e do Distrito Federal, na ADI 5.526/DF, o Supremo Tribunal Federal usou fundamentação que, em boa medida, contraria o que ficou decidido na ADI 5.540/MG, pois entendeu-se pela aplicação de imunidade de ordem processual aos congressistas para casos não previstos expressamente no texto constitucional.

A ação em comento tinha a finalidade de atribuir interpretação conforme à Constituição para assentar que a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do Código de Processo Penal aos membros do Congresso Nacional deveria ser submetida, no prazo de 24 horas, à respectiva Casa Legislativa, para que sobre elas deliberassem sempre que comprometesse o cumprimento das funções parlamentares (Brasil, 2018).

O Relator, Min. Edson Fachin, defendeu em seu voto a mesma linha prevalecente na ADI 5.540/MG, de que tratamentos diferentes daqueles recebidos pelos cidadãos comuns devem estar expressos na Constituição, sob pena de desrespeito ao princípio republicano, que emana proibição de tratamentos discriminatórios e a vedação à instituição de privilégios odiosos.

Em que pese a tentativa de manter uma coerência do caso com aquele no qual se decidiu pela inconstitucionalidade das normas estaduais que previam a necessidade de licença prévia pela Casa Legislativa para a instauração de ação penal contra governadores, na ADI 5.540/MG prevaleceu o voto em sentido contrário emanado pelo Min. Alexandre de Moraes.

Este julgador baseou seu voto, em boa medida, na função que as prerrogativas dos parlamentares exercem nos Estados que se intitulam democráticos. Assim, não são privilégios hediondos, favorecimentos pessoais existentes a parlamentares corruptos, nem instituto que existe apenas no Brasil. Exige-se equilíbrio entre os Poderes e obediência ao devido processo legal, com seus corolários da ampla defesa e contraditório, para a aplicação de graves sanções, como a privação de liberdade e suspensão – ainda que cautelar e provisória – dos direitos políticos de membros desses Poderes.

Daí a importância das imunidades, pois protegem seus representantes contra abusos e pressões de outras esferas. Significam um direito instrumental que protege os mandatários de prisões arbitrárias e processos temerários. Não dizem respeito ao parlamentar, mas sim à função exercida. Corroboram, por conseguinte, com a independência do Legislativo perante abusos do Executivo e Judiciário (Brasil, 2018).

Nesse sentido, o art. 53, § 2º, da Constituição tem por escopo defender a representação popular, pois o parlamentar eleito democraticamente somente poderá ser afastado cautelarmente (antes de condenação definitiva) na hipótese de prisão em flagrante por crime inafiançável. Portanto,

é inadmissível a aplicação da prisão preventiva prevista no art. 312 do Código de Processo Penal, que trata da prisão preventiva, o que também acarretaria a inaplicabilidade do art. 319 do mesmo diploma para situações que derivem do flagrante inafiançável (Brasil, 2018).

O julgado é, no mínimo, curioso, pois muitos dos seus fundamentos, em especial a função que as imunidades exercem para a estabilidade dos mandatários dos Poderes, foram rechaçados quando se tratou dos governadores. Em que pese não constar na Constituição nenhuma norma parecida como a do art. 53, §2º, para os chefes do Executivo estadual, será que somente isso poderia justificar a distinção de tratamentos? Acredita-se que não. Contudo, antes de se aprofundar um pouco nesse debate, faz-se mister tratar de outros julgados, mesmo que em sede cautelar, que estenderam o julgamento tratado nesse tópico para deputados estaduais.

### **3.4 Extensão do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de imposição de medidas cautelares que impeçam o pleno exercício do mandato pelos parlamentares federais aos deputados estaduais e distritais**

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal apreciou pedido cautelar em sede da ADI 5.823 MC/RN, em que prevaleceu o mesmo entendimento do julgado comentado no tópico anterior, mas agora em relação aos deputados estaduais (Lenza, 2022, p. 1.051). Ou seja, a partir de então, as Assembleias Legislativas e a Câmara Distrital passaram também a poder sustar decisões judiciais que imponham medidas cautelares diversas da prisão contra seus membros, que os impeçam de exercer plenamente as atividades associadas ao mandato político, por força do art. 53, § 2º, da CRFB/88, interpretado conjuntamente como o art. 27, § 1º, do mesmo diploma.

No caso, prevaleceu o entendimento do Min. Relator Marco Aurélio de Mello. Coincidentemente, ele foi o mesmo jurista que iniciou, durante o julgamento da ADI 4.791/PR, o movimento de *signaling*, demonstrando indignação com a possibilidade de Assembleias Legislativas ou da Câmara Distrital impedirem o prosseguimento de processo penal contra governadores.

O jurista, para quem a intensificação do combate à corrupção não pode se afastar do que prescrito pela Constituição, sob pena de instauração de caça às bruxas (Brasil, 2019), fundamentou seu voto em duas frentes: a função que as imunidades exercem na democracia e a previsão expressa no texto constitucional de proteção semelhante entre os parlamentares federais, estaduais e distritais.

Seu principal argumento foi o de que a Constituição Federal expressamente aplicou aos deputados estaduais o mesmo sistema de imunidades dos senadores e deputados federais, por meio do art. 27, § 1º.

Outrossim, ressaltou que a Constituição assegura o pleno exercício das prerrogativas atribuídas pelo voto popular aos parlamentares, por ser base da democracia representativa, para assegurar a prevalência da tomada de decisões por agentes políticos diretamente escolhidos pelo povo. Com efeito, em termos de representação popular, não se pode hierarquizar a atuação do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas ou da Câmara Distrital (Brasil, 2019).

Nesse sentido, pontuou que a extensão das imunidades referidas é um componente importante do pacto federativo, pois, também no âmbito estadual, deve existir a harmonia entre os Poderes. Ele também citou o inciso IV do art. 34 da Carta Magna, que garante o livre exercício de qualquer um dos poderes nas unidades da Federação (Brasil, 2019).

Por fim, as imunidades não significam o desmoronamento da democracia brasileira, pois o Legislativo estadual, ao sustar decisões judiciais de natureza criminal, precárias ou efêmeras, cuja consequência é o afastamento ou a limitação da função parlamentar, não confere carta branca aos representantes daquele poder (Brasil, 2019).

Comparando os diversos entendimentos até então expostos sobre a matéria, é nítida a contradição envolvendo o exame das imunidades em relação aos governadores de Estado e do Distrito Federal e aos parlamentares que atuam na mesma esfera. É como se o voto popular – fundamento para o tratamento distinto de algumas autoridades quando comparado com o cidadão comum – fosse válido, no âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal, apenas aos membros do Legislativo; como se o peso de seus cargos fosse maior do que o de governador – o que é um equívoco.

Fazendo um cotejo entre as diferentes decisões, o único argumento que sobra, de todos examinados, é que o Presidente da República e os parlamentares federais, estaduais e distritais possuem suas proteções processuais previstas expressamente na Lei Maior, enquanto os governadores não.

Contudo, essa é uma exegese muito rasa, baseada numa interpretação literal igualmente escassa, que fomenta a contradição do sistema e compromete a sua unidade.

Outrossim, com as recentes decisões sobre medidas cautelares, hipóteses cuja aplicação não é vedada expressamente pelo texto constitucional, é inegável a quebra da lógica anterior dos julgados, o que dá azo ao questionamento da razão por trás dessas flutuações na hora de decidir. Estaria a Corte Suprema se utilizando de casuísmo e atribuindo caráter subjetivo a processos que devem ser objetivos? Afinal, são ações diretas de constitucionalidade.

#### **4 INCOERÊNCIA ENVOLVENDO AS INTERPRETAÇÕES ACERCA DAS IMUNIDADES: O CARGO DE GOVERNADOR NÃO SERIA DIGNO DE ALGUMA PROTEÇÃO?**

Como dito alhures, inicialmente entendia-se pela possibilidade de condicionar a propositura de ações penais contra governadores à autorização prévia da Assembleia Legislativa ou da Câmara Distrital. Entretanto, no julgamento da ADI 5.540/MG, realizado em maio de 2017, o STF decidiu que a abertura de um processo penal contra um governador não precisa da aprovação do Legislativo. A responsabilidade por essa decisão foi atribuída à Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, que também deve se pronunciar sobre a imposição de medidas cautelares e o afastamento do cargo. Na oportunidade, os ministros apontaram que um chefe do Executivo não deve ser afastado automaticamente após a abertura do processo.

A tese estabelecida foi que não é necessária a autorização prévia da Assembleia Legislativa para o recebimento de denúncias ou queixas e para a instauração de ação penal contra um governador de Estado por crime comum, ficando a critério do STJ, no ato do recebimento ou durante o processo, decidir fundamentadamente sobre a aplicação de medidas cautelares penais, incluindo o afastamento do cargo.

Ou seja, de maneira geral, restou consignado que o STJ é responsável por decidir sobre o afastamento de governadores.

Desde então, o Superior Tribunal de Justiça afastou cautelarmente quatro governadores por decisões monocráticas, posteriormente referendadas pela Corte Especial.

No final de 2018, perto do fim do seu mandato, o Governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão (MDB), foi afastado do cargo e preso preventivamente por ordem do Ministro Felix Fischer. Em 2020, o Governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), foi suspenso do cargo por 180 dias por decisão do Ministro Benedito Gonçalves. No ano seguinte (2021), o Ministro Mauro Campbell afastou Mauro Carlesse (PSL), Governador de Tocantins, de sua função. E, por fim, durante sua campanha para reeleição, o Governador de Alagoas, Paulo Dantas (MDB) também foi afastado por decisão da Ministra Laurita Vaz (Rodas, 2023).

Tais afastamentos encontram-se referendados pelo entendimento majoritário do STF, já que, devido à ausência de previsão expressa, os governadores contam com nenhuma imunidade.

No caso específico do Governador do Estado de Alagoas, é válido aduzir que a decisão do STF que determinou o seu retorno ao cargo foi embasada em razões peculiares. O Min. Gilmar Mendes entendeu que o Código Eleitoral, interpretado conforme a Constituição, proíbe medidas cautelares contra candidatos a cargos majoritários desde quinze dias antes do primeiro turno até quarenta e oito horas do segundo turno. O Min. Barroso, por sua vez, levantou dúvida razoável sobre a competência originária do Superior Tribunal de Justiça, responsável por analisar casos sobre governadores, uma vez que as suspeitas se referiam ao período em que Paulo Dantas era deputado

estadual (ADPF 1.017 MC/AL). Assim, não houve uma ruptura do entendimento da Suprema Corte acerca do definido na ADI 5.540/MG.

Na verdade, a decisão do Ministro Gilmar Mendes, se fosse para manter a coerência com o entendimento prevalecente do STF, deveria ser pela impossibilidade de atos infraconstitucionais – no caso, do Código Eleitoral – preverem hipóteses de proteção à jurisdição penal que não estão previstas na Constituição Federal.

Entretanto, voltando à discussão oriunda da interpretação sobre a decisão firmada na ADI 5.540/MG, nota-se que se os investigados ou réus fossem deputados estaduais, o desenrolar do processo seria diferente. Pois, conforme descrito em tópico anterior, medidas cautelares penais só poderiam ser aplicadas aos parlamentares estaduais se eles contassem com o beneplácito da Casa Legislativa respectiva.

A principal finalidade dessa filtragem parlamentar seria proteger a atuação dos membros do Poder Legislativo contra ingerências indevidas em seu mandato, que, no final, granjearia a vontade popular.

Daí nasce a principal incoerência do entendimento do STF: seria o voto nos deputados estaduais mais importante do que o depositado no governador? A função do chefe do Executivo também não estaria ameaçada por ingerências externas de outros Poderes ou de setores poderosos da sociedade?

Ora, se a premissa do sistema é proteger o exercente de mandato eletivo, deve-se concluir que o governador é tão merecedor quanto o deputado estadual de alguma estabilidade para comandar o Poder Executivo. Por isso, não se acredita que o silêncio da Constituição em relação às suas imunidades tenha sido eloquente. Além disso, as normas não se resumem apenas aos preceitos, de modo que a importância de princípios como a separação dos poderes e da autonomia federativa não podem ser facilmente superada.

Dessa forma, pretende-se descortinar os argumentos contrários à extensão de algumas imunidades aos governadores para demonstrar que, ao final, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sustentada apenas em uma simples interpretação literal, sem analisar a coerência e a harmonia do ordenamento.

No passo seguinte, defender-se-á a aplicação do princípio da simetria para a extensão de algumas imunidades do Presidente da República aos governadores, com base no critério da razoabilidade e proporcionalidade. Concorde-se que nem todas as proteções do primeiro mandatário do País devem ser aplicadas aos gestores locais, enquanto a matéria não é tratada adequadamente pelo Congresso Nacional. Isso porque é inegável que as imunidades possam ter graduações que as tornem mais maleáveis para balancear a necessidade de estabilidade do exercício desses cargos com o

interesse público de aplicação da lei penal. Por isso, o Legislativo é o espaço ideal para o tratamento definitivo da matéria.

#### 4.1 Argumentos contrários sistematizados

Primeiramente, acredita-se que a matéria envolvendo imunidades, com intento de resguardar funções públicas ligadas diretamente ao exercício dos poderes, está muito mais correlacionada com o direito constitucional do que com o direito processual penal.

Ora, o escopo dessas normas não é proteger o indivíduo, mas sim a função que ele exerce, além de preservar a vontade popular que culminou na eleição da referida autoridade, para que possa atuar livre de pressões e manipulações injustas.

De modo simples, a feição processual dessas normas seria apenas uma “casca”. A sua essência seria, portanto, constitucional, já que visa equilibrar o relacionamento entre os Poderes e preservar a autonomia do Executivo.

Como os governadores são processados e julgados criminalmente pelo STJ, além do princípio da separação dos poderes, igualmente se prestigiaria o princípio federativo, na medida em que evitaria que o mandato do chefe do Executivo estadual fosse facilmente interrompido por um órgão judiciário federal. Ou seja, mesmo a Corte Superior sendo um órgão da União, continua a ser uma hipótese de relacionamento entre os Poderes Judiciário e Executivo, havendo a necessidade constitucional de buscar o seu equilíbrio por meio da participação do Legislativo (*system of checks and balances*).

Também não é adequado supor que essas normas, de plano, ferem de morte o princípio republicano. É bem verdade que referido valor impõe o tratamento igualitário entre os indivíduos, em especial a eliminação de privilégios.

Todavia, esse princípio também é o fundamento para a participação popular na escolha de seus representantes. Portanto, não é ilegítima a criação de mecanismos que busquem resguardar essas escolhas periódicas das interferências manipuladoras de grupos e corporações poderosos e organizados.

Nesse aspecto, ganha força a função das casas do Legislativo, já que são formadas por diversos integrantes, das mais variadas origens, todos eleitos pelas urnas e, portanto, aptos a decidir sobre a pertinência e seriedade de medidas tomadas contra os exercentes das funções executiva e legislativa.

Em relação ao argumento de que o Presidente da República possui tratamento diferenciado dos governadores por ser Chefe de Estado, demonstrou-se, da leitura dos julgados do Supremo Tribunal Federal, casuístico. Isso porque não foi explicado a fundo como esse mister merece proteção,

ao mesmo tempo que o de Chefe de Governo não carece. Afinal, parlamentar também não é Chefe de Estado, mas conta com alguma proteção que lhe dá estabilidade para o exercício do cargo.

É evidente, então, que esse não é o motivo angular para a existência de imunidades.

Igualmente, é falso interpretar a Emenda Constitucional nº 35 de 2001 como abolidora de imunidade processual de deputados federais, estaduais e distritais e senadores. Na verdade, essas autoridades continuam a ter privilégio em relação a processos criminais. O que mudou foi a intensidade da forma como ela incide: se antes o processo criminal só poderia prosseguir com a licença da Casa à qual pertencia o parlamentar acusado, a partir da alteração constitucional supracitada, a Casa legislativa passou a poder sustar o andamento da ação mediante pedido de sustação realizado pelo partido político e pelo voto da maioria dos seus membros (art. 53, § 3º, da CRFB/88). Logo, percebe-se que ainda há a possibilidade de suspender processo criminal contra essas autoridades.

Por fim, a suposição de que o julgamento de governadores pelo STJ, por si só, os blindaria de intervenções políticas, diante da ausência de interesse de quem atua na esfera federal sobre a rotina política no âmbito estadual e distrital, é de uma ingenuidade política desmedida. Mas, ainda que assim fosse, qual seria a razão para que o pressuposto de neutralidade dos tribunais federais para julgar autoridades estaduais não seja observado no caso de julgamentos de deputados estaduais ou distritais de competência da Justiça Federal?

Mais a mais, também é ingênuo pensar que os ministros do Superior Tribunal de Justiça, mesmo detentores das garantias do Judiciário, estejam completamente imunes do processo político. Até porque, de início, eles chegam aos respectivos cargos por meio de atividade política, já que são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.

Após essa exposição, percebe-se que o único argumento que sobrevive para defender o atual posicionamento do STF é o de que as imunidades processuais não foram previstas expressamente para os governadores. Embasar o posicionamento nesse fundamento é resolver a questão de maneira superficial.

Deve-se ter em mente que as normas podem ser divididas em regras e princípios. E, não obstante a Constituição silencie acerca das imunidades dos governadores, é leviano considerar que haja a completa ausência de norma para justificar a possibilidade, principalmente se for considerada a essência do princípio da separação dos poderes, da simetria e da autonomia dos entes federativos.

Assim, não é ilegítimo que Constituições Estaduais ou a Lei Orgânica do Distrito Federal tentem reproduzir, diante da ausência de norma constitucional, alguma das imunidades que o Presidente da República possui, já que elas existem para resguardar a autonomia dos poderes, no caso, o Executivo.

Outrossim, a interpretação do STF é incompleta por balizar o debate apenas na comparação das figuras do Executivo no âmbito federal e estadual, quando, na verdade, deveria fazer uma análise mais ampla e considerar todas as normas que preveem imunidades aos eleitos politicamente, mesmo que sejam do Legislativo.

Ou se decide a partir da ideia de que as imunidades têm algum papel no regime democrático no relacionamento entre os Poderes, ou de que são mero tratamento diferenciado. É inconcebível levantar a primeira ideia e pregar a sua não aplicação, no mínimo grau que seja, a depender do cargo ocupado pelo réu. No caso, entender que deputados estaduais e distritais podem contar com imunidades, enquanto os governadores não, como se apenas as funções dos primeiros fossem suscetíveis a interferências indesejadas.

## 4.2 Aplicação da simetria

Conforme Leony (2012), a Constituição pode deixar de oferecer normas-regra para a solução de casos que surgem na esfera estadual ou distrital, ou limitar-se a prever apenas normas-princípio, que trataria da matéria, mas de maneira vaga.

Assim, abre-se espaço para que o legislador, ou até mesmo o constituinte estadual ou distrital, produza normas para regular essas situações ignoradas pela Constituição Federal ou tratadas de forma indeterminada.

No controle de constitucionalidade dessas normas, o Supremo Tribunal Federal avalia se a produção local não ofende a Constituição ou se a extrapola. Nesse sentido, a Corte Constitucional adotou o critério da simetria, que é uma forma de argumentação por analogia: adota-se o modelo previsto para a União quando ausentes normas para regular ocorrências estaduais ou distritais envolvendo os conflitos de interesses semelhantes.

O objetivo da simetria é evitar que situações sensíveis sejam reguladas de maneiras muito distintas, proporcionando diferenças gritantes entre os entes juridicamente.

Como critério para a aplicação do princípio da simetria, percebe-se que ele resguarda a separação dos poderes. Assim, pode-se afirmar que esse é o divisor de águas entre a autonomia dos Estados e do Distrito Federal e a imposição de que suas Constituições e a Lei Orgânica sigam os princípios da Constituição Federal (art. 25, *caput*, da CRFB/88):

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se fálasse num *princípio da simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal. Esse *princípio da simetria*, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que

regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes (BRANCO, 2021, p. 442).

À evidência, defende-se que o julgamento e o afastamento cautelar de governadores são matérias que envolvem o relacionamento entre Poderes, para além de questões *interna corporis*, pois houve, nos casos apresentados, o afastamento de governadores por decisões monocráticas de magistrados, ainda que membros do Superior Tribunal de Justiça.

Com efeito, o modelo federal pode ser adotado pelas Constituições Estaduais e pela Lei Orgânica do Distrito Federal para que os governadores somente possam ser presos após decisão definitiva – o que impediria, inclusive, a aplicação de cautelares que comprometessem o exercício da função – bem como que fossem processados apenas após a análise prévia pelas Assembleias Legislativas ou pela Câmara Legislativa.

#### **4.3 A importância do Congresso Nacional para intermediar a situação e equalizar a estabilidade dos mandatos com a eficiência da jurisdição penal**

Percebe-se, na defesa deste trabalho, a intenção de preservar a harmonia dos Poderes e, em especial, a autonomia do Executivo, para que o afastamento de seu representante nos âmbitos estadual e distrital seja determinado de maneira excepcional em casos que indiquem, com segurança, o cometimento de crimes, por meio da participação do Legislativo na análise de seus indícios.

Dessa forma, diante da evidente lacuna constitucional, sob pena de gerar incoerência no sistema, conclui-se que o Congresso Nacional deve, como exercente do Poder Constituinte Derivado Reformador, supri-la com uma normatização adequada.

Entende-se que o Congresso Nacional poderia estabelecer imunidades aos governadores sem, necessariamente, fazê-lo na mesma intensidade daquelas previstas para o Presidente da República. São diversas as possibilidades. Por exemplo, ao invés de prever o quórum qualificado de 2/3 das Casas Legislativas para autorização do processo penal, poder-se-ia prescrever a maioria absoluta ou outra fração menor que a de dois terços.

Nesse diapasão, acredita-se que há omissão do Poder Legislativo federal em modificar a Constituição sobre esse quadro atual em que governadores estão sendo afastados liminarmente por decisões monocráticas de Ministros do Superior Tribunal de Justiça, enquanto outras autoridades, também exercentes de cargos políticos por meio do voto direto, gozam de maior proteção.

A despeito disso, enquanto não há superação dessa lacuna pelo Congresso Nacional, argumenta-se que a aplicação da simetria para estender aos governadores as imunidades em relação

ao processo e à prisão – ou medidas cautelares que impeçam o livre exercício da função – é imprescindível para a garantia de coerência do sistema.

## 5 CONCLUSÃO

A discussão sobre as imunidades e privilégios atribuídos aos chefes do Executivo e membros do Legislativo revela um complexo panorama jurídico que envolve a interpretação da Constituição Federal de 1988 e as práticas do Supremo Tribunal Federal. Ao longo deste trabalho, evidenciou-se que a ausência de normas expressas sobre as imunidades dos governadores contrasta com a proteção conferida a outras autoridades, levantando questões sobre a isonomia e a proteção das funções políticas.

O entendimento do STF, de que a imunidade processual e a proteção contra a prisão não se aplicam aos governadores, culmina em uma incoerência que pode comprometer a estabilidade do Poder Executivo estadual e distrital. A análise dos precedentes destaca a necessidade de um tratamento equivalente para todos os mandatários eleitos, visando resguardar o exercício pleno de suas funções e proteger a vontade popular, sob pena de deslegitimar o papel das eleições democráticas.

A aplicação do princípio da simetria, sugerida como forma de estender algumas imunidades do Presidente da República aos governadores, surge como um caminho possível para sanar as lacunas existentes e assegurar um sistema mais coeso e justo. Essa medida não busca criar privilégios odiosos, mas sim garantir a autonomia e a estabilidade necessárias ao exercício da função pública, reconhecendo que os governadores, assim como as outras autoridades legitimamente eleitas – p. ex., os deputados estaduais e distritais – desempenham papéis essenciais na governança do País.

Por fim, é imperativo que o Congresso Nacional atue para suprir a omissão legislativa em relação a essa questão, regulamentando as imunidades dos governadores de forma equitativa e assegurando que os mecanismos de responsabilização e punição sejam aplicáveis de maneira a respeitar os princípios democráticos, a separação dos poderes e a proteção das funções públicas. A busca por um sistema mais coerente e equilibrado é crucial para a integridade das instituições democráticas e a confiança do cidadão na política.

## 6 REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 978/PB**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Constituição do Estado da Paraíba– Outorga de Prerrogativas de prisão cautelar e a qualquer processo penal por delitos estranhos à 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, §§3º e 4º) – Ação Direta Procedente. Relator: Ministro Ilmar Galvão. 19 de outubro de 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118723/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.791/PR**. Constitucional e Processo Penal. Responsabilidade Penal do Governador de Estado. Denúncias por crimes comuns e de responsabilidade. Admissão sujeita a controle legislativo. Licença-prévia. Previsão em Constituição Estadual. Obrigatoriedade. Necessidade de observância da competência da União para dispor sobre processo e julgamento por crimes de responsabilidade. Relator: Ministro Teori Zavascki. 12 de maio de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur301858/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526/DF**. Constitucional e Processo Penal. Inaplicabilidade de prisão preventiva prevista no artigo 312 do CPP aos parlamentares federais que, desde a expedição do diploma, somente poderão ser presos em flagrantes delito por crime inafiançável. Competência plena do Poder Judiciário para imposição das medidas cautelares previstas no artigo 319 do CPP aos Parlamentares, tanto em substituição a prisão em flagrante delito por crime inafiançável, quanto em graves e excepcionais circunstâncias. Incidência do §2º, do artigo 53 da Constituição Federal sempre que as medidas aplicadas impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar. Ação parcialmente procedente. Relator: Ministro Edson Fachin. 07 de agosto de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388379/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.540/MG**. 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. Relator: Ministro Edson Fachin. 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400895/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.823/RN** – Medida Cautelar. Parlamentar Estadual – Garantias Formais e Materiais – Constituição Federal. A teor do disposto no artigo 27 da Constituição Federal, os deputados estaduais estão protegidos pelas regras de inviolabilidade previstas em relação aos parlamentares federais, sendo constitucional preceito da Constituição do Estado que dispõe sobre o tema. Relator: Ministro Marco Aurélio.

Julgamento: 08 de maio de 2019. Publicação: 16 de novembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436306/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 80.511-6/MG**. Habeas Corpus – Governador de Estado – Instauração de Persecução Penal – Competência Originária do Superior Tribunal de Justiça – Necessidade de prévia autorização a ser dada pela Assembleia Legislativa do Estado – Exigência que decorre do princípio da Federação – Habeas Corpus deferido. Relator: Ministro Celso de Mello. 21 de agosto de 2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102174/false>. Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 153968/BA**. Processamento e Julgamento de crime comum, atribuído ao Governador. Art. N. 107 da Constituição Estadual, que condiciona o respectivo processamento e julgamento a admissão da acusação por 2/3 dos membros da assembleia legislativa. Constitucionalidade reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça. Decisão que teria ofendido os arts. 25; 51, I; 86 e 105, I, da Constituição Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. 06 de outubro de 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur144094/false>. Acesso em: 11 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 159230/PB**. 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 da Assembleia Legislativa. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. 28 de março de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur144093/false>. Acesso em: 11 set. 2024.

DE MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*.

\_\_\_\_\_. Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. *E-book*.

LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>. Acesso em: 12 set. 2024.

MARCHIONATTI, Daniel. **Processo Penal Contra Autoridades**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*.

MATHIAS, Lucas. Mauro Carlesse é o terceiro governador afastado no mandato 2019 – 2022. **O Globo**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/mauro-carlesse-o-terceiro-governador-afastado-no-mandato-2019-2022-1-25244617>. Acesso em: 11 set. 2024.

RODAS, Sérgio. STF permite afastamento de governador sem aval do Legislativo desde 2017. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-12/stf-permite-afastar-governador-aval-legislativo-2017/>. Acesso em: 13 set. 2024.