



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

Tribunal Pleno

Autos nº 4002725-08.2020.8.04.0000.

Classe: Direta de Inconstitucionalidade.

Relator: Desembargador Wellington José de Araújo.

Requerente: Francisco do Nascimento Gomes.

Advogado: Adriana Lo Presti Mendonça (OAB 3139/AM).

Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.

Advogado: Adv da Parte Passiva Selecionada Não informado (OAB OAB do Adv. da Parte Passiva Selecionada Não informado).

Decisão Monocrática nº 87/2020.

1. Relatório.

1.1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade intentada pelo Deputado Estadual Francisco do Nascimento Gomes em face das normas insculpidas nos arts. 21, inciso XI, 51, inciso I, alínea “e”, 170, inciso II, 176, 177, 178 e 179 da Resolução Legislativa nº 469/2010 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – RIALEAM), mormente no tocante ao “Processo de Crime de Responsabilidade do Governador, do Vice-Governador e de Outros Agentes Políticos” no âmbito desta unidade federativa.

1.2. Em síntese, o Requerente narra em sua petição inicial que os dispositivos mencionados estabelecem normas autônomas de processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade, o que contraria o esquema de competências delineado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) por vício de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que esta prevê, em seu art. 22, inciso I, que as matérias penal e processual são de competência legislativa privativa da União – norma repetida pelo art. 16 da Constituição do Estado do Amazonas (CEAM). Do mesmo modo, aduz ocorrer inconstitucionalidade material em relação ao disposto nos arts. 28, inciso XXI, e 56, ambos colmatados pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 4.771/AM, de relatoria do E. Min. Luiz Edson Fachin, que declarou a inconstitucionalidade com redução parcial do texto destes dispositivos.

1.3. Aponta que a legitimidade do Deputado Estadual para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade tem esteio no art. 75, §1º, inciso II, da Constituição do Estado do Amazonas, havendo, inclusive, jurisprudência pacífica do próprio Tribunal de Justiça no sentido de acatamento.

1.4. Indica que a competência deste Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, inclusive o respectivo pedido de medida cautelar, em face da Constituição Estadual, está regularmente estabelecida no art. 72, inciso I, alíneas “f” e “g”, da CEAM.

1.5. Relativamente à competência material do Tribunal de Justiça, estabelece como parâmetro normativo inicial o art. 16 da CEAM que dispõe que o Estado exercerá, em seu território, todas as competências que não tiverem sido atribuídas com exclusividade, pela Constituição da República, à União e aos Municípios.



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

1.6. Também replica o texto do art. 22, inciso I, da CF/88, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho – norma esta de repetição obrigatória por parte dos Estados.

1.7. Arremata que o Pleno desta E. Corte possui diversos precedentes em Ação Direta de Inconstitucionalidade utilizando esses mesmos dispositivos como parâmetro constitucional de análise dos atos normativos estaduais e municipais.

1.8. Afirma que o diploma normativo impugnado desrespeita os arts. 28, inciso XXI, e 56 da CEAM, dada a redução parcial de texto imposta pelo STF em virtude da declaração de inconstitucionalidade destes dispositivos na ADI nº 4.771/AM, bem como o afrontoso desacato ao enunciado da Súmula Vinculante nº 46 do STF, que diz, expressamente, que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

1.9. No mérito, defende a inconstitucionalidade formal tanto do inciso XI do art. 21, quanto da alínea “e” do inciso I do art. 51 da Resolução nº 469/2010 (RIALEAM), basicamente: a) por inconstitucionalidade formal orgânica em virtude da competência privativa da União para legislar sobre penal e processo penal (art. 22, inciso I, da CF/88 e art. 16 da CEAM); b) violação da Súmula Vinculante nº 46 do STF; c) irregular atribuição de competências processuais específicas à Secretaria-Geral da Mesa e à Comissão Especial, incluindo a formação deste último órgão, em processo de crime de responsabilidade; d) violação direta aos termos da Lei Federal nº 1.079/1950, que já prevê normas aplicáveis ao processamento e julgamento do Governador e dos Secretários de Estado por crimes de responsabilidade; e) violação da simetria em relação ao Regimento Interno do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que seriam Resoluções, ou seja, espécies normativas primárias previstas diretamente na Constituição Federal (art. 59, inciso VII).

1.10. Segue aduzindo haver inconstitucionalidade material quanto aos mesmos dispositivos, uma vez que, ao julgar procedente a ADI nº 4.771/AM, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a redução parcial de texto, suprimindo as expressões: a) “processar e julgar o Governador” e “nos crimes de responsabilidade”, do art. 28, inciso XXI, da CEAM; b) “Admitida por dois terços dos integrantes da Assembleia Legislativa a acusação contra o Governador do Estado” e “ou perante a Assembleia Legislativa nos crimes de responsabilidade”, do art. 56, *caput*, da CEAM; c) “desde o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça, quando se tratar de infrações penais comuns”, do art. 56. §1º, inciso I, da CEAM. Portanto, os dispositivos citados do RIALEAM estariam em desconformidade com relação ao novo texto da Constituição do Estado, e, justamente por isso, seriam normas autônomas se não consideradas inconstitucionais por arrastamento ou, no mínimo, por alteração do paradigma (inconstitucionalidade superveniente).

1.11. No tópico subsequente, sustenta a inconstitucionalidade material do inciso II do art. 170 do RIALEAM em comparação com o novo texto do art. 28 da CEAM, uma vez que o dispositivo da resolução normatiza que o controle da Administração Pública a cargo da Assembleia Legislativa e de suas Comissões compreende, dentre outros, julgar os atos do Governador e Vice-Governador do Estado e demais agentes políticos estaduais, notadamente aqueles que importarem crime de responsabilidade, ressalvada a competência do Tribunal de Contas do Estado.



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

1.12. Na mesma esteira, faz uma reflexão sobre o republicanismo e a garantia de liberdade política, defendendo que se deve evitar a dominação arbitrária dos instrumentos jurídicos instituídos pelo estado republicano, de maneira a impedir a manipulação das instituições, para que não se tornem instrumentos da satisfação ou de caprichos individuais em detrimento do irremediável interesse público para o qual foram criados. *In casu*, aduz que o intuito normativo das regras de processamento e julgamento do Governador do Estado por crime de responsabilidade é, acima de tudo, uma garantia que expressa a busca do constituinte por impedir uma indevida ingerência do Poder Legislativo, mesmo que temporariamente, sobre o Poder Executivo, como, a exemplo, o afastamento do Governador eleito pelo sufrágio popular.

1.13. Prossegue afirmando que o processamento e julgamento do Vice-Governador por crimes de responsabilidade é inovação normativa instituída pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, e que, em uma interpretação sistemática de todo o ordenamento jurídico, tanto constitucional quanto infraconstitucional, inexistente tal previsão de responsabilização – ou seja, a ALEAM criaria um “novo tipo penal, o qual poderia ser chamado de ‘impeachment de Vice-Governador’” (sic.).

1.14. Ato contínuo, patrocina a tese de inconstitucionalidade formal e material dos arts. 176, 177, 178 e 179 do RIALEAM, topograficamente localizados no “Capítulo IV – “Processo de Crime de Responsabilidade do Governador, do Vice-Governador e de Outros Agentes Políticos”. Em suma, alega: a) invasão da competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, inciso I, da CF/88 e art. 16 da CEAM, além de violação da Súmula Vinculante nº 46 do STF; b) ampliação indevida do rol de legitimados ativos e criação de novos sujeitos passivos nos processos de responsabilização de crimes de responsabilidade (art. 176, *caput* e §1º, do RIALEAM); c) estabelecimento indevido da própria Assembleia Legislativa como órgão julgador dos praticantes de crimes de responsabilidade (art. 176, *caput* e §1º, do RIALEAM); d) inexistência de previsão sequer na Constituição Estadual para definição do rito de julgamento, o que demonstra o caráter autônomo da norma (art. 176, §2º, do RIALEAM); e) criação de normas processuais e de quórum para julgamento sobre os crimes de responsabilidade em desacordo com o ordenamento jurídico ((art. 177, *caput*, incisos I a VI, e parágrafo único, do RIALEAM); f) definição da ALEAM como Tribunal Julgador dos agentes políticos, relativamente à admissibilidade da denúncia, em violação direta ao que determina o ordenamento jurídico, inclusive, dispendo sobre a possibilidade de afastamento funcional e suspensão de direitos constitucionais (art. 177, inciso V e parágrafo único, do RIALEAM); g) definição da ALEAM como Tribunal Julgador dos agentes políticos para condenar em caso de culpa “*lato sensu*”, em violação direta ao que determina o ordenamento jurídico, inclusive dispendo sobre o afastamento em definitivo e perda de direitos constitucionais (art. 178 do RIALEAM); h) violação ao princípio da publicidade e transparência por previsão de voto secreto (art. 178, §3º, do RIALEAM); i) criação de tipo penal e regras de julgamento em desacordo com o ordenamento constitucional (art. 179 do RIALEAM).

1.15. Assevera que são inúmeros pontos questionáveis na norma e, ainda, que a invasão legislativa é tamanha que macula de vícios a integralidade dos artigos do sobredito capítulo do RIALEAM, e. g.: a) a tipificação de novos delitos e inclusão de espécie de julgamento político do Vice-Governador, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado e Defensor Público-Geral; b) a atribuição de competência a si própria para o processamento e julgamento do Governador do Estado e demais agentes políticos, em formato diametralmente oposto ao que é determinado pelo art. 28, inciso XXI, e 56 da CEAM, após



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

decisão na ADI nº 4.771/AM; c) a possibilidade de afastar o Governador do Estado após o recebimento da denúncia, em dissonância com o disposto nos mesmos arts. 28, inciso XXI, e 56 da CEAM, bem como com a Lei nº 1.079/50 e nos moldes do que foi decidido na ADI nº 1628-8/SC, de relatoria do E. Min. Nelson Jobim.

1.16. Indica que, à luz desses parâmetros constitucionais, diversos dispositivos de Constituições Estaduais, que atribuíam às Assembleias Legislativas a competência para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelo Chefe do Poder Executivo estadual foram categoricamente julgados inconstitucionais, arrolando as ADIs nº 4.764, 4.771, 4.772, 4.797, 4.798 e 4.805.

1.17. Cita que na ADI nº 4.764/AC houve a fixação de tese de controle concentrado que permitiu o julgamento monocrático pelos Ministros do Supremo quanto às demais ADIs intentadas, incluindo a ADI nº 4.771/AM, que modificou os arts. 28, inciso XXI, e 56 da CEAM.

1.18. Após toda a exposição dos fundamentos da ação, o Requerente pugna pela concessão liminar de medida cautelar, indicando atender todos os requisitos legais: a) *fumus boni iuris* está no fato de que o legitimado comprovou de forma clara e incontroversa a regularidade do direito que lhe é assegurado, posto que, houve demonstração cabal de que a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas usurpou competência da União e legislou sobre temas que não eram da sua alçada, de modo que, houve violação do art. 16 da CEAM e art. 22, inciso I, da CF/88, bem como desrespeito aos arts. 28, inciso XXI, 31, §2º, e 56, após decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.771/AM, todos dispositivos da CEAM – citados precedentes do Tribunal de Justiça; b) *periculum in mora* por lesão grave e de difícil reparação, consubstanciado no renitente descumprimento da Súmula Vinculante nº 46 e do julgado na ADI nº 4.771/AM, mormente porque o Chefe do Poder Executivo enfrenta constantes pedidos de *impeachment* em seu mandato sem uma correta limitação da atuação da Assembleia Legislativa, assim como porque se criou o “*impeachment* de Vice-Governador”, em desacordo com o ordenamento jurídico. Arremata que a situação impõe grave insegurança jurídica no Estado do Amazonas e, ao final, pugna pelo deferimento de medida cautelar liminar que suspenda todos os dispositivos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas impugnados na presente ação.

1.19. Por fim, defende a possibilidade de concessão monocrática da medida cautelar pleiteada, porquanto, mesmo sendo sabido que, em regra, a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade está submetida à reserva de plenário, nos moldes do art. 97 da Constituição Federal e art. 10 da Lei nº 9.868/1999, o próprio Supremo Tribunal Federal, considerando que a lei não pode prever todas as possíveis hipóteses que possam vir a configurar a urgência da pretensão cautelar, tem reconhecido a possibilidade de utilização do poder geral de cautela pelo Relator para que este decida monocraticamente sobre o pedido, fora dos períodos de recesso forense e férias, em que se anteveja perda de utilidade caso se aguarde o cumprimento do rito burocrático legalmente estabelecido, devendo, de toda forma, submeter sua decisão cautelar ao referendo do Tribunal, em Sessão Plenária (art. 21, inciso V, RISTF).

1.20. Cita diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal que embasam a possibilidade jurídica de decisão monocrática pelo Relator mediante a constatação de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, e. g. ADI nº 4307-MC (Rel. Ministra Carmen Lúcia, DJe: 07/10/2009), ADI nº 2.849-MC (Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ: 03/04/2003), ADI nº



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

4.232-MC (Rel. Ministro Menezes Direito, DJe: 22/05/2009), ADI nº 1.899-7-MC (Rel. Ministro Carlos Velloso, DJ:21/10/1998), ADI nº 4190-MC (Rel. Ministro Celso de Mello, DJe: 04/08/2009) e ADPF nº 172 (Rel. Ministro Marco Aurélio, DJe: 10/06/2009).

1.21. Nesses termos, requer, concomitante à suspensão dos dispositivos impugnados nesta ação, o sobrestamento de processos administrativos e judiciais relativos a crimes de responsabilidade que estejam tramitando fundamentados no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Indica que também há precedentes do STF nas ADIs nº 5.956 e 5.090/DF neste sentido.

1.22. É o relatório. Passo a decidir.

2. Decisão.

2.1. A concessão de medida cautelar em ações do controle concentrado de constitucionalidade tem fundamento primordial no art. 102, inciso I, alínea “p”, da CF/88. *Vide:*

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

2.2. Da mesma forma, o art. 72, inciso I, alínea “g”, da CEAM incumbe o Tribunal de Justiça de apreciar o pedido de medida cautelar nos casos de representação de inconstitucionalidade estadual. *Vide:*

Art. 72. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

g) os pedidos de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em fase desta Constituição;

2.3. A Lei nº 9.868/1998, que trata sobre o procedimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e das Ações Declaratórias de Constitucionalidades (ADC), dispôs sobre o procedimento das medidas cautelares nos seguintes termos:

Seção II

Da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

2.4. A despeito da imposição legal de observância da cláusula de reserva de plenário para a concessão da medida cautelar, além da prévia oitiva das partes, o próprio Supremo Tribunal Federal, com base no poder geral de cautela e considerando a impossibilidade de o legislador prever todas as hipóteses concretas de urgência postas à apreciação judicial, vem acolhendo a possibilidade do Relator decidir monocrática e liminarmente a medidas cautelares em controle concentrado, exceto nos períodos de recesso forense e férias, e desde que haja eminente potencialidade lesiva no caso de manutenção da norma. De todo modo, a decisão monocrática deve ser submetida ao referendo do Tribunal Pleno na primeira sessão subsequente.

2.5. Cito exemplos colhidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

PODER DE CAUTELA - JUDICIÁRIO. Além de resultar da cláusula de acesso para evitar lesão a direito - parte final do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal -, o poder de cautela, mediante o implemento de liminar, é insito ao Judiciário. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

Poder Público - gênero. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - LIMINAR - INSUBSISTÊNCIA. Uma vez assentada a inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, fica prejudicado o exame da medida acauteladora deferida.

(...)

Decisão

(...)

O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e não referendou a cautelar, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Menezes Direito. Falaram, pelo argüente, Partido Progressista - PP, o Dr. Antônio Abranches; pelo interessado, João Paulo Bagueira Leal Lins e Silva, o Dr. Sérgio Tostes; pelo interessado, David George Goldman, o Dr. Ricardo Zamariola Júnior; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro José Antônio Dias Toffoli e, pelo Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. Plenário, 10.06.2009.

(ADPF 172 MC-REF, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-01 PP-00001 RTJ VOL-00211-01 PP-00011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. ART. 29, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE VEREADORES. VEDADA APLICAÇÃO DA REGRA À ELEIÇÃO QUE OCORRA ATÉ UM ANO APÓS O INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA: ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA, COM EFEITOS 'EX TUNC', PARA SUSTAR OS EFEITOS DO INCISO I DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58, DE 23.9.2009, ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO. 1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma constante de Emenda Constitucional. Precedentes. 2. Norma que determina a retroação dos efeitos das regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado afronta a garantia do pleno exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e o princípio da segurança jurídica. 3. Os eleitos pelos cidadãos foram diplomados pela justiça eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpra o princípio democrático da soberania popular. 4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente não eleito pelo sufrágio secreto e universal: ato que caracteriza verdadeira nomeação e não eleição. O voto é instrumento da democracia construída pelo cidadão: impossibilidade de afronta a essa expressão da liberdade de manifestação. 5. A aplicação da regra questionada importaria vereadores com mandatos diferentes o que afrontaria o processo político juridicamente perfeito. **6. Medida cautelar concedida referendada.**



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

(...)
Decisão

(...)

O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar concedida, com eficácia ex tunc, nos termos do voto da Relatora, vencido o Senhor Ministro Eros Grau. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, em representação do Tribunal no exterior, a Senhora Ministra Ellen Gracie e, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelo Ministério Público Federal, a Dra. Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira, Vice-Procuradora-Geral da República; pelo requerente, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (ADI 4.310), o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior; pelo requerido, Congresso Nacional, o Dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello, Advogado-Geral do Senado; pelos amici curiae, Partido Trabalhista Cristão - PTC, Partido Comunista do Brasil - PCdoB, Associação Brasileira de Câmaras Municipais - ABRACAM e Partido Humanista da Solidariedade - PHS, respectivamente, o Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, o Dr. Paulo Machado Guimarães, o Dr. Rogério Avelar e o Dr. Clóvis Corrêa. Plenário, 11.11.2009.

(ADI 4307 MC-REF, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2009, DJe-040 DIVULG 04-03-2010 PUBLIC 05-03-2010 EMENT VOL-02392-01 PP-00135 RTJ VOL-00213-01 PP-00460 RSJADV abr., 2010, p. 30-46)

2.6. A prática é igualmente adotada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, como ocorreu recentemente, por exemplo, no Processo nº 4003560-30.2019.8.04.0000 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), relatado pelo E. Desembargador Délcio Luís Santos. Vide ementa didática:

Ementa: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 4.882/2019. REVOGAÇÃO DAS EMENDAS FEITAS AO PROJETO DE LEI Nº 134/2018, QUE CULMINOU NA EDIÇÃO DA LEI Nº 4.662/2018. RESTAURAÇÃO DA REDAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 07/2018 – TJ/AM. POSSIBILIDADE DE JUÍZO MONOCRÁTICO COM CONTRADITÓRIO DEFERIDO EM MEDIDA CAUTELAR DE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUISITOS PARA A MEDIDA CAUTELAR. PROBABILIDADE DO DIREITO E PERIGO DE DANO OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA PARA DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 443/2019, TRANSFORMADO NA LEI Nº 4.882/2019, APRESENTADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR. DISTINÇÃO ENTRE A PROVOCAÇÃO INICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO E A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS, ASSEGURADA AO PODER LEGISLATIVO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. RE Nº 593.727/MG. TEXTO LEGAL QUE NÃO ESPECIFICA AS CIRCUNSCRIÇÕES CARTORIAIS DE CADA UM DOS OFÍCIOS DE IMÓVEIS. TEXTO DA LEI Nº 4.882/2019 NÃO CONTÉM O TEOR DA



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

*RESOLUÇÃO Nº 07/2018 – TJ/AM, SENDO APENAS REFERENCIADO. ART. 166, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. PREJUDICIALIDADE DO PROJETO APROVADO COM EMENDAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PARA CONCEDER A LIMINAR NOS EXATOS TERMOS DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4004789-59.2018.8.04.0000, DETERMINANDO A INCIDÊNCIA DO ART. 419, §2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 17/1997. **1. Regra geral, a concessão de medida cautelar em sede de Representação de Inconstitucionalidade requer observância à cláusula de reserva de plenário, insculpida no art. 97, da Constituição da República e art. 10, da Lei nº 9.868/99, e ao princípio do contraditório. Excepciona-se a regra nos casos de recesso forense ou em hipótese de extrema urgência, a qual restou constatada dada a relevância da matéria tratada pela Lei nº 4.882/2018. Precedentes;** 2. Organização e divisão judiciárias são previstas como matéria cuja iniciativa legal é privativa do Poder Judiciário, motivo pelo qual o processo legislativo não poderia ser deflagrado por provação de parlamentar, sob pena de tornar inócua a previsão; 3. Distinção entre a atribuição privativa do Poder Judiciário deflagrar o processo legislativo e a possibilidade de o Poder Legislativo efetuar emendas parlamentares ao longo da fase de discussão e deliberação do projeto, havendo mitigação do protagonismo do Poder Legislativo apenas no tocante àquele primeiro momento; 4. De acordo com o entendimento do STF, pela Teoria do Poderes Implícitos, se a Constituição outorga determinada atividade-fim a um órgão, significa dizer que também concede todos os meios necessários para a realização dessa atribuição. Precedentes; 5. O texto da Lei nº 4.882/2019 não traz em seu bojo o teor da Resolução nº 07/2018 – TJ/AM, que pretende restabelecer, apenas a ela fazendo referência, disso se depreendendo que seu conteúdo jamais foi levado à votação quando das discussões do projeto de lei nº 443/2019; 6. O projeto de lei nº 134/2018, cujo texto correspondia ao da Resolução nº 07/2018 – TJ/AM, restou prejudicado por expressa previsão do art. 166, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, motivo pelo qual não poderia ser reavivado; 7. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia da Lei nº 4.822/2018, para determinar a incidência do art. 419, §2º, da Lei Complementar Estadual nº 17/1997 nos exatos moldes deferidos em sede da Representação de Inconstitucionalidade nº 4004789-59.2018.8.04.0000.*

(Relator (a): Délcio Luís Santos; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Data do julgamento: 03/09/2019; Data de registro: 04/09/2019)

2.7. A urgência na apreciação do caso se justifica pela atual vigência e consequente eficácia normativa do Regimento Interno da Assembleia Legislativa na condução dos trabalhos do Poder Legislativo em matéria de crimes de responsabilidade, em franco desrespeito à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.771/AM, relatada pelo E. Min. Luiz Edson Fachin, em que o Ministro concluiu, monocraticamente e com base em diversos precedentes vinculantes, pela inconstitucionalidade com redução parcial de texto dos arts. 28, inciso XXI, e 56 da CEAM, nos seguintes termos:



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

“[...] Dessa forma, em conformidade com o acertado entendimento do Tribunal acerca da incompetência do Estado-membro para legislar acerca de processo e procedimento em se tratando de crime de responsabilidade, e na esteira do que decidido pelo Tribunal, no julgamento das ADIs 5540 e 4798, impõe-se julgar procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “admitida por dois terços dos integrantes da Assembleia Legislativa a acusação contra o Governador do Estado”, constante do caput do art. 56, da Constituição do Estado do Amazonas; (ii) declarar a inconstitucionalidade das expressões “processar e julgar o Governador” e “nos crimes de responsabilidade”; “ou perante a Assembleia Legislativa nos crimes de responsabilidade”, contidas, respectivamente, no inciso XXI do art. 28 e no caput do art. 56, todos da Constituição do Estado do Amazonas. (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento do inciso I, §1º do art. 56, da Constituição do Estado do Amazonas. Publique-se. Intime-se. Brasília, 9 de junho de 2017. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente”

(ADI 4771, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 09/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 14/06/2017 PUBLIC 16/06/2017)

2.8. No mesmo sentido, o enunciado da Súmula Vinculante nº 46 do STF não deixa dúvidas quanto ao entendimento consolidado de que a previsão das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos, sejam eles federais, estaduais ou municipais, são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados por lei nacional especial (conforme arts. 22, inciso I, e 85, parágrafo único, da CF/88). *Vide:*

Súmula Vinculante 46 – A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

2.9. A matéria legislativa encontra-se suficientemente regulamentada pela Lei Federal nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, inclusive contra Governadores e Secretários dos Estados em seus arts. 74 a 79:

PARTE QUARTA
TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I
DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

CAPÍTULO II
DA DENÚNCIA, ACUSAÇÃO E JULGAMENTO

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Art. 76. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterão rol das testemunhas, em número de cinco pelo menos.

Parágrafo único. Não será recebida a denúncia depois que o Governador, por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo.

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

§ 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

2.10. Nada obstante o entendimento clássico de que os atos jurídicos *interna corporis* não são passíveis de controle judicial pela via da ação direta, o Supremo Tribunal Federal expressou no julgamento da ADI nº 4.587/GO, Relator Min. Ricardo Lewandowski, que os dispositivos de Regimento Interno das Assembleias Legislativas podem ser objeto de ADI desde que possuam caráter normativo e autônomo, criando direitos não compreendidos no ordenamento constitucional. O julgado foi assim resumido por Márcio André Lopes Cavalcante¹:

Dispositivo de Regimento Interno de uma Assembleia Legislativa pode ser impugnado no STF por meio de ADI, desde que possua caráter normativo e autônomo. *É o caso, por exemplo, de um artigo do Regimento Interno que preveja o pagamento de remuneração aos Deputados Estaduais em virtude de convocação para sessão extraordinária.*
STF. Plenário ADI 4587/GO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 22/5/2014 (Info 747).

2.11. Em decorrência desta nova interpretação da amplitude do objeto das ações diretas, o Supremo concluiu por fustigar norma autônoma prevista no art. 147, §5º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás que previa remuneração aos parlamentares em razão da convocação para sessões extraordinárias. O Acórdão ficou assim ementado:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.
II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares.
III – Ação direta julgada procedente.
(ADI 4587, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014)

2.12. A mesma *ratio* ocorre nestes autos.

¹CAVALCANTE, Márcio André Lopes. ADI contra regimento interno de Assembleia Legislativa. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:
<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/f457c545a9ded88f18ecee47145a72c0>>.
Acesso em: 13/05/2020



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

2.13. Mesmo em juízo de cognição sumária não exauriente, como é próprio nas liminares em medida cautelar, é possível antever o caráter normativo autônomo dos referidos arts. 21, inciso XI, 51, inciso I, alínea “e”, 170, inciso II, 176, 177, 178 e 179 da Resolução Legislativa nº 469/2010 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – RIALEAM), que, muito além de reger o funcionamento interno do Poder Legislativo, acabaram por normatizar o rito processual, os prazos, o quórum, a criação de órgãos especiais internos e a definição de atribuições nos processos por crime de responsabilidade, bem como alargaram o rol de sujeitos passivos para abarcar autoridades públicas não descritas na norma federal especial (Lei nº 1.079/1950).

2.14. Os dispositivos impugnados na presente ação, à primeira vista, aparentam destoar da sobrecitada decisão tomada na ADI nº 4.771/AM, posto que esta excluiu da Constituição Estadual os termos “processar e julgar o Governador” e “nos crimes de responsabilidade”, do art. 28, inciso XXI, “admitida por dois terços dos integrantes da Assembleia Legislativa a acusação contra o Governador do Estado” e “ou perante a Assembleia Legislativa nos crimes de responsabilidade”, do art. 56, *caput*, e “desde o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça, quando se tratar de infrações penais comuns”, do art. 56. §1º, inciso I.

2.15. A exclusão do fundamento de validade que amparava, de certo modo, os dispositivos do RIALEAM deveria implicar, logicamente, na revisão da norma interna daquele Poder Legislativo, o que não ocorreu. Sendo assim, a norma interna passou a ser autônoma dentro do ordenamento jurídico estadual, e, além disso, discordaria do modelo procedimental descrito na Lei nº 1.079/1950, inclusive por prever o impeachment do Vice-Governador, resultando em uma anômala norma autorizativa da cassação de chapa pela via política – o que abalaria a separação dos Poderes (art. 2º da CF).

2.16. Portanto, cabível a suspensão de eficácia da norma infralegal que não se ateve ao modelo de processamento por crime de responsabilidade traçado pela Constituição Federal e pela específica Lei nº 1.079/1950. *Vide* julgado exemplar do STF:

O Partido requerente, quanto aos arts. 19 a 23, caput, da Lei 1.079/1950, requer a declaração de recepção de tais dispositivos pela ordem Constitucional vigente, “a fim de afastar interpretação permissiva de que regras procedimentais ali previstas sejam substituídas pelas do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)”. Ora, hoje não paira mais dúvida de que somente a União detém competência legislativa para estabelecer as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade. A jurisprudência da Corte está absolutamente consolidada a respeito do tema, consolidada na Súmula Vinculante 46 (...). Como já ressaltai acima, o Regimento Interno, nessa matéria, é norma infralegal, que deverá ater-se apenas à disciplina interna corporis das Casas Legislativas e, principalmente, observar com fidedignidade os preceitos legais e constitucionais correspondentes. Dessa forma, a exemplo dos demais atos infralegais, não pode inovar no mundo jurídico e criar normas processuais em matéria de crimes de responsabilidade, pois, se assim procederem, usurparão a competência do próprio Congresso Nacional no tocante à nobilíssima função de legislar, no sentido estrito da palavra.

[ADPF 378 MC, rel. min. Edson Fachin, red. p/ o ac. min. Roberto Barroso, voto do min. Ricardo Lewandowski, P, j. 17-12-2015, DJE 43 de 8-3-2016.]



Estado do Amazonas
Poder Judiciário
Gabinete do Desembargador Wellington José de Araújo

2.17. Dessarte, neste contato preliminar com os autos da ação direta, constata-se presente o requisito do *fumus boni iuris* necessário para a concessão da liminar em medida cautelar.

2.18. O perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*) consiste na possibilidade de submissão imediata do Chefe do Poder Executivo, em conjunto com o Vice-Governador, a um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade em possível desacordo com o ordenamento jurídico vigente.

2.19. Ante o exposto, DEFIRO a medida cautelar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para suspender a eficácia dos arts. 21, inciso XI, 51, inciso I, alínea “e”, 170, inciso II, 176, 177, 178 e 179 da Resolução Legislativa nº 469/2010 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – RIALEAM), bem como para suspender os eventuais processos administrativos e/ou judiciais por crime de responsabilidade que tenham como base os referidos dispositivos do Regimento Interno.

2.20. Intime-se, com urgência, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas para cumprimento imediato desta decisão.

2.21. Notifique-se a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas para que, querendo, preste informações quanto ao ato normativo impugnado no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1990.

2.22. Após, intime-se a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, e, em seguida, o graduado órgão do Ministério Público, para que, no prazo sucessivo de 15 (quinze) dias, se manifestem nos autos, na forma do art. 8º da Lei nº 9.868/1990.

2.23. Determino, ainda, que a presente decisão monocrática seja submetida à apreciação do C. Tribunal Pleno desta Corte na próxima sessão, devendo ser incluída na pauta de julgamento do dia 19/05/2020.

2.24. À Secretaria para providências.

Manaus, 13 de maio de 2020.

Desembargador Wellington José de Araújo
Relator