

membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, par. 3. e 4., da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado - são apenas extensíveis ao Presidente da República": Acre (ADI 1.017), Amazonas (ADI 1.015), Bahia (ADI 1.014), Distrito Federal (ADI 1.020), Espírito Santo (ADI 1.013), Goiás (ADI 1.012), Maranhão (ADI 1.011), Minas Gerais (ADI 1.018), Paraíba (ADI 978), Piauí (ADI 1.008), Rio de Janeiro (ADI 1.022), Rio Grande do Sul (ADI 1.027), Rondônia (ADI 1.023), Roraima (ADI 1.019), Santa Catarina (ADI 1.024), São Paulo (ADI 1.021), Tocantins (ADI 1.025).

Por outro lado, porém, proclamou a constitucionalidade das normas estaduais que consagraram a prévia exigência de autorização por 2/3 do Poder Legislativo Estadual para a instauração de persecução penal em juízo contra Governador do Estado ou Distrito Federal, tendo afirmado o Ministro CELSO DE MELLO que *"a ideia fundamental - que motivou essa orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal - traduz, na realidade, a consagração de um valor constitucional básico que informa e dá consistência à própria teoria da Federação: a autonomia institucional dos Estados-membros. A importância político-jurídica dessa insuprimível prerrogativa institucional dos Estados membros é tão intensa que, sem ela, descaracterizar-se-ia, por completo, a própria noção de Estado Federal, pois - não custa enfatizar - a autonomia das unidades federadas qualifica-se como valor essencial à compreensão do sistema federativo"* (ADI 4.798/PI).

Em que pese, conforme já exposto, não concordar com esse posicionamento, pedindo novamente vênias aos bem-lançados argumentos do Ministro CELSO DE MELLO, que foram adotados pela posição majoritária desta Corte, entendo necessário a Corte dialogar com seus precedentes, apontando as alterações fáticas ou jurídicas que permitam a alteração de interpretação conferida aos julgados anteriores.

A evolução da interpretação constitucional não deve desconhecer a real e efetiva aplicação da norma e seus reflexos em relação aos princípios constitucionais estruturais.

As normas, uma vez editadas, ganham vida própria, e, a partir de sua publicação, seu "corpo normativo" desenvolve sua própria "personalidade". Mais do que isso, somente com sua efetiva aplicação, torna-se possível a análise efetiva da compatibilidade do verdadeiro "espírito" que norteia a utilização da norma e condiciona a produção real de efeitos e o respeito ou não de sua finalidade constitucional pretendida com a sua edição.

O "corpo" da norma é seu texto final editado pelo legislador; sua "personalidade" é construída e moldada pela constante interpretação dada pela doutrina e jurisprudência, mas o essencial em sua aplicação concreta deverá sempre ser a verificação de seu "espírito", que acaba por definir o acerto ou o erro de sua edição, pois acarreta reflexos diretos na produção de seus efeitos concretos e no alcance da finalidade pretendida.

Não posso conceber a análise da constitucionalidade de uma determinada norma sem que a interpretação alcance seu corpo, sua personalidade e seu espírito, pois, por melhor que seja o corpo na norma, por mais saudável que tenha sido o desenvolvimento de sua personalidade, por meio de análises doutrinárias e dos Tribunais, seu espírito pode ter sido degenerado com sua concreta aplicação, com a produção de efeitos nefastos e total afastamento de suas finalidades constitucionais, negando a razão de sua própria existência, comprometendo seu texto, deturpando e arruinando sua personalidade e ferindo os princípios que lhe concediam legitimidade constitucional, tornando-se, portanto, inconstitucional durante a evolução prática de sua utilização ou mesmo diante das novas exigências sociais, culturais e políticas, e, conseqüentemente, permitindo alterações dos precedentes da Corte.

É o que temos na presente hipótese e na análise das diversas normas idênticas repetidas nas constituições estaduais.

A expressa previsão de prévia autorização das assembleias legislativas para que o governador possa ser processado criminalmente é o corpo dessa norma-obstáculo.

A doutrina e, principalmente, os precedentes desta Corte moldaram sua personalidade, fixando que a norma-obstáculo veio ao mundo jurídico e político para proteger a autonomia dos Estados-Membros, para fortalecer a Federação e para impedir ações penais temerárias contra o chefe do Poder Executivo Estadual ou Distrital.

Na aplicação específica da norma aos casos concretos, na produção de seus efeitos jurídicos e políticos, contudo, seu espírito acabou sendo corrompido, atacando os princípios constitucionais que a geraram e, com o devido respeito àqueles que entendem de maneira contrária, fazendo desaparecer totalmente a consistente motivação que moldou sua personalidade pela doutrina e jurisprudência desta Corte.

Durante mais de 28 anos contados da promulgação da Constituição, a aplicação concreta da norma não ampliou a proteção à Federação, não serviu de alicerce para fortalecer a autonomia dos estados e Distrito Federal, tampouco foi um obstáculo contra ações penais temerárias.

Muito pelo contrário, a degeneração do espírito da norma, por sua contínua aplicação errônea, acentuou o desrespeito ao princípio maior de uma República, a responsabilidade de todos perante a lei, sem qualquer distinção, e a quebra de preceito básico de sobriedade das Democracias representativas, a confiança entre eleitor e eleitos, com a obrigatoriedade de integral prestação de contas dos agentes políticos, representantes do povo, perante a sociedade, inclusive pela prática de infrações penais.

Não bastasse o desrespeito aos pilares básicos da República e da Democracia representativa, a degeneração do espírito da norma estadual, em sua aplicação aos casos concretos, atentou contra uma das cláusulas pétreas da Constituição Federal, a separação dos Poderes.

Houve total anulação de uma importante competência constitucional do Poder Judiciário, pois a norma-obstáculo prevista nas constituições estaduais acabou por subtrair o exercício da jurisdição penal do Superior Tribunal de Justiça nas hipóteses referentes aos Governadores de Estado e Distrito Federal.

A degeneração do espírito da norma em sua aplicação concreta desvirtuou sua configuração inicial, resultando sua utilização em um verdadeiro escárnio aos princípios regentes da República, com a clara, flagrante e ofensiva finalidade de criação de verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas pelos chefes dos Poderes Executivos Estaduais e Distrital.

E, ainda pior, em vários casos, a existência dessa norma-obstáculo possibilitou o fortalecimento de práticas espúrias na administração, de conluio entre os Poderes Executivo e Legislativo, do loteamento de secretarias, de empresas estatais, de cargos públicos e do desvio de finalidade na destinação de verbas públicas, para se concretizar a "recusa" ou a "não deliberação" por parte das Assembleias Legislativas, em desrespeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Carta Maior, em especial, os da legalidade, moralidade e impessoalidade.

A degeneração do espírito da norma-obstáculo estadual vem permitindo a impunidade nesses quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal e institucionalizou a prática de métodos não republicanos entre vários executivos e legislativos estaduais, culminando na negativa de autorização prévia, ou, na maioria das vezes, no simples desprezo ao pedido de análise, com a costumeira ausência de deliberação.

Dessa forma, além de entender ser inconstitucional *ab initio* a extensão das previsões excepcionais que afastaram a aplicação imediata do princípio republicano ao Presidente da República, com a previsão de obstáculos à possibilidade de responsabilização penal integral, prisões processuais e início da persecução penal em juízo, por ofensa ao princípio sensível da "forma republicana" (CF, art. 34, VII), também me parece que os sólidos fundamentos da posição majoritária do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade dessa extensão 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 afastada do ordenamento jurídico.

Diante do exposto, pedindo todas as vênias ao Ministro CELSO DE MELLO, acompanho a divergência, no sentido de ser declarada inconstitucional a previsão estadual, e para afirmar que não há possibilidade de exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para o processamento e julgamento do Governador por crime comum perante o Superior Tribunal de Justiça.

No tocante à competência para legislar sobre crimes de responsabilidade, em que pese minha posição doutrinária, acompanho o voto do ilustre Ministro Relator, CELSO DE MELLO, pela inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-Membros para legislar sobre o processamento e julgamento desses crimes, nos termos do artigo 22, I, da Constituição Federal, conforme já pacificado por esta Corte.

No caso concreto, as conclusões a serem adotadas devem ser as mesmas, resultando na inconstitucionalidade das normas constantes dos arts. 54, I, e 88 da Constituição Estadual da Paraíba.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido da presente ação direta, declarando inconstitucionais as normas dos arts. 54, I, e 88, *caput*, da Constituição Estadual da Paraíba, conforme delegação expressa do Plenário formalizada no julgamento da ADI 4.798 e outras.

Publique-se.

Brasília, 15 de maio de 2017.

Ministro **Alexandre de Moraes**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

Secretaria Judiciária  
PATRÍCIA PEREIRA DE MOURA MARTINS  
Secretária

## Atos do Poder Legislativo

### LEI COMPLEMENTAR Nº 160, DE 7 DE AGOSTO DE 2017

Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstauração das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

#### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor.

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I - 2/3 (dois terços) das unidades federadas; e

II - 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País.

Art. 3º O convênio de que trata o art. 1º desta Lei Complementar atenderá, no mínimo, às seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas:

I - publicar, em seus respectivos diários oficiais, relação com a identificação de todos os atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais abrangidos pelo art. 1º desta Lei Complementar;

II - efetuar o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais mencionados no inciso I deste artigo, que serão publicados no Portal Nacional da Transparência Tributária, que será instituído pelo Confaz e disponibilizado em seu sítio eletrônico.

§ 1º O disposto no art. 1º desta Lei Complementar não se aplica aos atos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, não tenham sido atendidas, devendo ser revogados os respectivos atos concessivos.

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º desta Lei Complementar cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I - 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manufatura ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manufatura ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais **in natura**;

V - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

§ 3º Os atos concessivos cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas permanecerão vigentes e produzindo efeitos como normas regulamentadoras nas respectivas unidades federadas concedentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS, nos termos do § 2º deste artigo.

§ 4º A unidade federada concedente poderá revogar ou modificar o ato concessivo ou reduzir o seu alcance ou o montante das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais antes do termo final de fruição.

§ 5º O disposto no § 4º deste artigo não poderá resultar em isenções, incentivos ou benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em valor superior ao que o contribuinte podia usufruir antes da modificação do ato concessivo.

§ 6º As unidades federadas deverão prestar informações sobre as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS e mantê-las atualizadas no Portal Nacional da Transparência Tributária a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo.