

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 56.518 ALAGOAS

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
RECLTE.(S) : P.S.A.D.
ADV.(A/S) : CRISTIANO ZANIN MARTINS
RECLDO.(A/S) : SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : NÃO INDICADO

DECISÃO:

Ementa: PROCESSUAL PENAL. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E *HABEAS CORPUS*. MEDIDA CAUTELAR. INVESTIGAÇÃO ACERCA DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA E LAVAGEM DE CAPITAIS (“RACHADINHA”). MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO. DÚVIDA RAZOÁVEL ACERCA DA COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). LIMINAR DEFERIDA.

1. Reclamação constitucional e *Habeas Corpus*, com pedido de liminar, em face de decisão da Corte Especial do STJ, que determinou, entre outras medidas cautelares, o afastamento do Governador do Estado de Alagoas.
2. Hipótese de investigação que busca apurar a prática dos crimes de organização criminosa, peculato e lavagem de dinheiro em suposto esquema de “rachadinha” na Assembleia Legislativa de Alagoas. Segundo narrado, tal esquema estaria em curso desde 2019, quando o paciente/reclamante exercia o cargo de Deputado Estadual.
3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da AP 937-QO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, fixou o entendimento de

que o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos “*no cargo e em razão do cargo*”.

4. Situação concreta em que se apresenta uma dúvida razoável com relação à competência do STJ para a supervisão judicial dos atos sob investigação. Hipótese em que, em cognição sumária, não há elementos sólidos de que os supostos ilícitos estariam relacionados ao âmbito das funções de Governador do Estado. Plausibilidade da alegação de que eventuais ilicitudes estariam circunscritas ao desvio de recursos públicos da Assembleia Legislativa local e, assim, vinculadas ao exercício do cargo de Deputado Estadual, anteriormente ocupado.

5. Sem realizar, neste momento, exame de mérito ou juízo de culpabilidade ou não culpabilidade do investigado, verifica-se, em análise técnica e objetiva acerca do tema da prerrogativa de foro, possível ofensa à orientação firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos da AP 937-QO, que se tornou pacífica em ambas as Turmas.

6. O afastamento do Governador se deu entre o primeiro e o segundo turno das eleições por ele lideradas, e sem contraditório. Vale dizer: o paciente/reclamante não foi ouvido em momento algum. O Judiciário deve ter cautela e autocontenção em decisões que interfiram no processo eleitoral no calor da disputa.

7. A presente decisão não interfere com a continuidade das investigações nem impede que se venha a fixar a competência no STJ, caso a prova apurada seja consistente com a atuação do Governador no cargo e em razão do cargo.

8. Liminar deferida.

1. Trata-se de reclamação constitucional e *Habeas Corpus*, com pedido de liminar, ajuizados pelo Governador do Estado de Alagoas, Paulo Suruagy do Amaral Dantas, em face de acórdão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça. Referido acórdão, por maioria, referendou a decisão liminar deferida pela Ministra Laurita Vaz, na MISCOC nº 209/DF, para decretar as seguintes medidas cautelares:

“(IV) afastamento do cargo de Governador do Estado de Alagoas, pelo prazo inicial de 180 (cento e oitenta) dias;

(VI.i) proibição de acesso às dependências da sede do Governo e da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, bem como de manter contato, por quaisquer meios, com servidores ou funcionários lotados na Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas ou cujas funções estejam diretamente vinculadas ao Chefe do Poder Executivo Estadual e com os demais investigados, ou ainda de se utilizar de serviços inerentes ao cargo;

(VII.iv) sequestro de bens e ativos financeiros, inclusive veículos automotores e valores porventura depositados em qualquer instituição financeira.”

2. Os autos dão conta da instauração do Inquérito Policial nº 2021.1.0080981 para apurar a possível prática dos delitos de organização criminosa e lavagem de capitais (arts. 2.º da Lei nº 12.850/2013 e 1º da Lei nº 9.613/1998), envolvendo recursos provenientes da Assembleia Legislativa de Alagoas. As irregularidades envolveriam a nomeação ilícita de servidores do legislativo local e correspondente desvio dos recursos

públicos em proveito dos investigados.

3. Após o deferimento de medidas cautelares reais e pessoais, o Juízo da 17ª Vara Criminal de Maceió/AL identificou a possibilidade de envolvimento do Governador do Estado de Alagoas nos fatos em apuração. Por esse motivo, declinou da competência para o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

4. No STJ, os autos foram distribuídos para a Ministra Laurita Vaz (INQ 1582/DF). Em acolhimento ao parecer do Ministério Público Federal, Sua Excelência declarou, em 27.06.2022, a competência da Corte Superior de Justiça para a supervisão judicial do inquérito policial, ante a possibilidade de envolvimento de Governador de Estado.

5. Em 05.10.2022, a eminente Ministra Laurita Vaz deferiu as medidas cautelares impugnadas nestes autos, tendo em vista as razões apresentadas pela Polícia Federal e corroboradas pelo Ministério Público Federal. As diligências mais sensíveis foram concretizadas no dia 11.10.2022.

6. Em sessão de 13.10.2022, a Corte Especial do STJ referendou as medidas cautelares deferidas em desfavor do ora paciente/reclamante e corréus, vencidos os Ministros João Otávio de Noronha e Jorge Mussi.

7. No *habeas corpus*, a parte impetrante sustenta, em síntese, a ilegalidade das medidas cautelares impostas ao Governador do Estado de Alagoas, pelos seguintes argumentos:

i) o *habeas corpus* é adequado para impugnar qualquer decisão que imponha ao investigado medidas cautelares de natureza penal, inclusive o afastamento do exercício de função pública (art. 319, VI, do CPP);

ii) o ato impugnado não demonstrou a real necessidade das medidas cautelares, notadamente para a aplicação da lei

penal, para a conveniência da investigação criminal ou para evitar a prática de novas infrações;

iii) as razões invocadas para o afastamento sumário do paciente do cargo de Governador de Estado não se sustentam, tendo em vista que: a) o risco de eventual prejuízo aos cofres públicos foi neutralizado por meio do bloqueio das contas bancárias do paciente e da suspensão dos atos de nomeação de servidores; b) efetivadas as medidas invasivas em face do paciente, faz-se desnecessário assegurar a colheita de novos elementos de provas; c) não há que se falar em “interferências indevidas nas investigações” como decorrência do episódio envolvendo as múltiplas oitivas de JOSÉ EVERTON, tampouco é possível admitir o afastamento do Chefe do Poder Executivo estadual por fatos tão desconexos e distorcidos, protagonizados pelo Delegado-Geral da Polícia Civil;

iv) o tratamento conferido ao paciente configura situação ilegítima e desproporcional, até mesmo se comparado aos corrêus Marina Dantas e Theobaldo Neto, igualmente detentores de mandato eletivo e não afastados das respectivas funções;

v) as limitações de locomoção e comunicação, em plena reta final do período eleitoral, acarretarão ao paciente danos incalculáveis e irreparáveis, notadamente porque se trata de candidato à reeleição que lidera todas as pesquisas de intenção de votos. Tais medidas representam verdadeira imposição antecipada de pena, com interferência indevida no processo eleitoral.

RCL 56518 MC / AL

8. Com esses argumentos, e considerando que as demais medidas cautelares autorizadas pela autoridade impetrada já se mostrariam suficientes para atingir a finalidade e a utilidade do processo-crime, a parte impetrante pugna pelo deferimento de liminar para que seja “*determinado o pronto sobrestamento das medidas cautelares relativas, especificamente, ao (i) afastamento do cargo de Governador de Estado, (ii) proibição de acesso a determinados lugares e de (iii) manter contato com determinadas pessoas, até o julgamento de mérito do presente remédio heroico*”. No mérito, pede o conhecimento e a concessão da ordem de *habeas corpus*, confirmando-se a liminar requerida.

9. Já na Rcl 56.518-MC, distribuída a esta relatoria por prevenção, alega-se afronta à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da AP 937-QO, pela condução de investigação perante o STJ em violação às regras relativas ao foro por prerrogativa de função. Pede-se a concessão de medida liminar para determinar o sobrestamento cautelar da investigação e de todos os atos relacionados ao feito até o julgamento de mérito da reclamação, sob os seguintes argumentos:

“75. O *fumus boni juris* está evidenciado no fato de que a decisão ora combatida fere frontalmente à autoridade da decisão desse Pretório Excelso, escrutinadas no julgamento da AP 937 QO/RJ, da relatoria do e. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, no sentido de assentar tanto a incompetência do Superior Tribunal de Justiça quanto a desnecessidade do afastamento cautelar do exercício da função pública de Governador.

76. No tocante ao *periculum in mora*, presente se faz o evidente dano irreparável ao Reclamante. Para além de se escorarem no surrealismo de um enredo cuja base empírica sequer compete ao c. STJ, conforme exposto nos parágrafos anteriores, fato é que estas, à prevalecer - notadamente diante

da manifesta excessividade das medidas cautelares impostas – culminarão na (i) cassação sumária do mandato, na medida em que lhe resta pouco mais de 60 dias de exercício; (ii) obstarão de forma decisiva seus atos de campanha para a reeleição; e, ainda, (iii) inaugurará indevido desequilíbrio no processo eleitoral - tudo isto, há cerca de duas semanas para o segundo turno das eleições.”

Decido.

10. Na hipótese, a investigação em curso perante o STJ busca apurar a prática dos crimes de organização criminosa, peculato e lavagem de dinheiro em suposto esquema de “rachadinha” na Assembleia Legislativa de Alagoas, por meio do qual recursos públicos decorrentes de salários recebidos por servidores “fantasmas” estariam sendo desviados por meio de saques em favor de terceiros, inclusive do paciente/reclamante. Segundo narrado, tal esquema estaria em curso desde 2019, quando o paciente/reclamante exercia o cargo de Deputado Estadual, e teria prosseguido mesmo após a assunção do cargo de Governador, em maio de 2022. Nos termos do relatório produzido pelo Departamento de Polícia Federal, o suposto desvio de recursos da Assembleia Legislativa de Alagoas pode alcançar mais de 50 milhões de reais. Há, portanto, indícios relevantes de práticas criminosas que devem ser devidamente investigadas pelos órgãos de persecução penal.

11. Nada obstante isso, a situação apresentada nestes autos envolve discussão de elevada dimensão constitucional. É que a decretação de medidas cautelares gravosas (como o afastamento do cargo) contra o Governador do Estado de Alagoas se deu em pleno período eleitoral, havendo nos autos a informação de que se trata de candidato que lidera as pesquisas de opinião, e sem que lhe fosse facultado o exercício do contraditório (art. 282, § 3º, CPP).

12. Nesse preciso contexto, exige-se exame técnico a respeito da correta aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo Plenário do STF para a fixação da competência especial por prerrogativa de função. A controvérsia tem natureza objetiva e precede o exame da validade da fundamentação com base na qual as medidas cautelares penais foram decretadas. Neste ponto, cabe observar que, a despeito de eventuais divergências acerca da extensão que se deve conferir ao foro privilegiado, não há qualquer dúvida acerca da conduta exemplar e da qualidade técnica do trabalho desempenhado pela Ministra Laurita Vaz, que desfruta de merecido reconhecimento e admiração no meio jurídico em geral e deste relator em particular.

13. Feita essa importante observação, passo ao exame do provimento cautelar requerido a este Supremo Tribunal Federal.

14. O poder geral de cautela é exercido num juízo preliminar em que devem ser examinadas, simultaneamente, a urgência da atuação jurisdicional e a plausibilidade jurídica do pedido. A tutela de urgência, portanto, deve ser concedida sempre que demonstrada a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC).

15. No caso de que se trata, estão demonstradas a plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e a urgência da decisão (*periculum in mora*).

16. Para além da alegada ausência dos pressupostos autorizadores das medidas cautelares impostas ao paciente/reclamante (análise a ser feita por ocasião do julgamento do mérito), a defesa sustenta a incompetência do Superior Tribunal de Justiça para a supervisão judicial do inquérito. O STJ não teria aplicado, adequadamente, a tese fixada pelo Plenário do STF no julgamento da AP 937 QO/RJ, de minha relatoria. Nesse caso, esta Corte Suprema fixou o entendimento de que o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas **aos crimes cometidos no cargo e em razão do cargo**, nos termos da seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL.
QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO PENAL. LIMITAÇÃO DO
FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS CRIMES
PRATICADOS NO CARGO E EM RAZÃO DELE.
ESTABELECIMENTO DE MARCO TEMPORAL DE FIXAÇÃO
DE COMPETÊNCIA.

I. Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa

1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício.

2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa.

3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o

exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo.

4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por 2 suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato. Ademais, em inúmeros casos, o STF realizou interpretação restritiva de suas competências constitucionais, para adequá-las às suas finalidades. Precedentes.

II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF

5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes.

III. Conclusão

6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses: **“(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e**

relacionados às funções desempenhadas;e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

(Sem destaques no original)

17. Muito embora, neste momento processual, não caiba o exame aprofundado das teses postas em julgamento, há uma dúvida que considero razoável no tocante à competência do Superior Tribunal de Justiça para a supervisão judicial do inquérito instaurado contra o paciente/reclamante.

18. Sem realizar qualquer juízo sobre o mérito e sobre gravidade dos indícios apontados pela autoridade policial, os elementos contidos nos autos sinalizam que os fatos em apuração se circunscrevem ao âmbito da Assembleia Legislativa de Alagoas, que teria suportado os desvios de recursos públicos listados nos autos. Não se tem notícia, até o momento, de nenhum tipo de desvio de recursos provenientes do Poder Executivo estadual. Desse modo, em linha de princípio, não estaria caracterizada a prática de nenhum fato criminoso particularmente relacionado às funções desempenhadas por Governador de Estado.

19. Com efeito, os crimes sob investigação (entre os quais o desvio de remunerações percebidas por “funcionários fantasmas” da Assembleia Legislativa de Alagoas), embora graves e reprováveis, não parecem estar relacionados com as atribuições inerentes ao cargo de Governador. Ainda que tenham sido apontados desvios de recursos públicos da Assembleia Legislativa local em período posterior à posse do paciente/reclamante no cargo de Governador, em 15.05.2022, em linha de princípio, tais condutas não guardam relação direta e imediata com o

exercício da função de chefe do poder executivo estadual. Em análise preliminar, esses fatos poderiam ser considerados projeção ou continuidade de um acordo espúrio delituoso relacionado à função de Deputado Estadual, anteriormente ocupada, não havendo elementos que os conectem às atribuições desempenhadas pelo paciente/reclamante na chefia do executivo local.

20. Nesse contexto, no exame que é próprio das medidas cautelares de urgência, não tenho por caracterizada, de plano, a hipótese definida pelo Supremo Tribunal Federal como autorizadora da fixação do foro por prerrogativa de função no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Conforme decidido nos autos da AP 937-QO, de minha relatoria, para que fosse possível cogitar da competência do STJ, no caso concreto, seria necessária a constatação da existência de crimes “cometidos durante o exercício do cargo **e relacionados às funções desempenhadas**”. No caso, o suposto prosseguimento do desvio de recursos da Assembleia Legislativa estadual após a assunção pelo reclamante do cargo de governador não é suficiente para demonstrar a prática de delito *no cargo e em razão* deste. Há, assim, plausibilidade jurídica da tese segundo a qual não se demonstrou uma relação causal entre os ilícitos em apuração e o exercício das funções de Governador de Estado. Inclusive, foi nessa linha o voto-vencido do Min. João Otávio de Noronha, segundo o qual “*não se tem nenhum fato narrado que, no exercício do cargo de Governador, o senhor Paulo Dantas teria determinado a prática desse ou aquele ato. Tudo se reporta ao tempo em que ele era deputado estadual...*” (edoc. 1, p. 25).

21. Por outro lado, o contato do Delegado-Geral da Polícia Civil com a Delegada de Polícia Federal responsável pelo caso, com o objetivo de promover oitiva de testemunha, não é suficiente para justificar a fixação da competência do STJ. A suposição de que tal contato representaria tentativa do governador de interferir nas investigações não foi corroborada por qualquer indício para além da relação hierárquica entre o Delegado e o Governador. Por essa lógica, qualquer ilícito praticado por servidor do Poder Executivo poderia ser automaticamente atribuído ao chefe desse Poder. A grave inferência da prática de

interferência em investigação criminal – que poderia configurar o delito de obstrução de justiça – não pode ser presumida.

22. Seria no mínimo temerária a decretação de medida tão grave e invasiva, de afastamento do cargo de governador, com base em suposição não confirmada por outros elementos idôneos de prova. Nesse contexto, em que inexistente qualquer indício concreto e evidente da participação ativa do governador na iniciativa promovida pelo Delegado de Polícia Civil de reinquirir testemunha, não tenho como extrair desse episódio pontual elemento empírico bastante para justificar a competência do Superior Tribunal de Justiça.

23. Portanto, sem realizar, neste momento, exame de mérito ou juízo de culpabilidade ou não culpabilidade do investigado, verifico, em análise técnica e objetiva acerca do tema da prerrogativa de foro possível ofensa à orientação firmada pelo Plenário do STF nos autos da AP 937-QO, que se tornou pacífica em ambas as Turmas.

24. Finalmente, entendo que há inequívoco perigo na demora, por três razões: (i) pela proximidade do pleito eleitoral, em que o investigado concorre ao cargo de Governador; (ii) pelo fato de que a decisão cautelar de afastamento do cargo de Governador em exercício se estenderia até o fim de seu mandato; e (iii) pelo risco de prosseguimento das investigações em instância cuja competência foi firmada em aparente contrariedade ao precedente deste Tribunal. Deve-se considerar, ainda, que o afastamento cautelar do Governador se deu entre o primeiro e o segundo turno das eleições por ele lideradas, e sem contraditório. Vale dizer: o paciente/reclamante não foi ouvido em momento algum. O Poder Judiciário deve ter cautela e autocontenção em decisões que interfiram no processo eleitoral no calor da disputa.

25. A presente decisão não interfere com a continuidade das investigações nem impede que se venha a fixar a competência no Superior Tribunal de Justiça, caso a prova apurada seja consistente com a atuação do Governador no cargo e em razão do cargo.

RCL 56518 MC / AL

26. Diante do exposto, defiro a liminar para determinar o sobrestamento cautelar do MISOC nº 209, com a suspensão, até o julgamento de mérito, das medidas cautelares pessoais aplicadas ao paciente/reclamante consistentes no “(i) afastamento do cargo de Governador de Estado, (ii) proibição de acesso a determinados lugares e de (iii) manter contato com determinadas pessoas.”

27. Solicite-se a convocação de sessão virtual extraordinária, da meia-noite às 23:59 hs do dia 25.10.2022, para que a presente decisão seja submetida a referendo da Primeira Turma desta Corte.

28. Por fim, levante-se o sigilo desta decisão, em razão do dever de publicidade e transparência, bem como da ausência de prejuízo para as investigações.

Publique-se.

Comunique-se, com urgência.

Para tramitação conjunta, e tendo em vista a identidade de objetos, determino à Secretaria o apensamento da RCL 56.518 aos autos do HC 221.528.

Brasília, 24 de outubro de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator