

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Solidariedade tendo por objeto o § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101/24, que estabelece foro por prerrogativa de função aos ocupantes de cargos comissionados de diretores da Assembleia Legislativa do Maranhão. Eis o dispositivo questionado:

“Art. 28-C A Direção Superior da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, estruturada pelos cargos de nível de gestão estratégica, é composta pelas suas Diretorias e Procuradoria-Geral.

(...)

§ 3º Aos ocupantes dos cargos da Direção Superior da Assembleia Legislativa serão atribuídos os encargos, responsabilidades e direitos relativos ao cumprimento das decisões administrativas, políticas, fiscais e financeiras da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, como previsto no art. 70, da Constituição do Estado do Maranhão e demais normas da legislação pertinente.”

Em sua inicial, alega o requerente o seguinte:

“3. A Emenda Constitucional **estendeu aos diretores e ao procurador-geral da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão o foro por prerrogativa de função** previsto na Constituição Estadual para os Secretários de Estado, incorrendo em vícios de inconstitucionalidade formal e material patentes, por ofensa à jurisprudência consolidada do Egrégio Supremo Tribunal Federal e às seguintes normas da Constituição Federal:

1. Competência privativa da União para legislar sobre direito processual e crimes de responsabilidade (Súmula Vinculante n.º 46 e art. 22, I, c/c o art. 85, parágrafo único);
2. Princípio da simetria (arts. 25 e 125, c/c o art. 11 do ADCT);
3. Princípio da isonomia (arts. 5º, caput, e 19, III);
4. Princípio republicano (arts. 1º e 18);

5. Princípio do juiz natural (art. 5º, XXXVII); e
6. Princípios da moralidade e da impessoalidade (art. 37).”

Nesse contexto, o requerente acrescenta que

“as normas impugnadas não atribuem foro por prerrogativa de função aos Deputados Estaduais. O §3º do art. 28-C da Constituição Estadual, na verdade, beneficia os ocupantes dos cargos em comissão da Direção Superior da Assembleia Legislativa, que não são deputados”.

Aponta o requerente a existência de vício de inconstitucionalidade formal, consubstanciado, segundo entende, “na usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual e crimes de responsabilidade (arts. 22, I, e 85, parágrafo único, da Constituição Federal e Súmula Vinculante n.º 462)”.

Sob essa perspectiva, sustenta que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal entende que as constituições estaduais só podem prever foro por prerrogativa de função no respectivo Tribunal de Justiça para agentes públicos cuja função equivalente, na esfera federal, também goze de foro por prerrogativa de função, o qual decorre, necessariamente, da Constituição Federal.

No entanto, afirma que a Constituição Federal não previu foro por prerrogativa de função para nenhum agente público com funções equivalentes à de diretor da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Sobre o ponto, registra que

“[b]asta verificar que no Congresso Nacional apenas aos seus próprios membros, ou seja, aos deputados federais e senadores da República, é previsto foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal”.

Não obstante, afirma que as normas impugnadas ofendem também “os princípios republicano, da isonomia e do juiz natural (arts. 1º e 18; art. 5º, caput e inciso XXXVII; e art. 19, III, da Constituição Federal)”. Assim, argumenta o seguinte:

“17. Esse arcabouço normativo constitucional informa que, em regra, todos devem ser processados e julgados pelos

mesmos órgãos jurisdicionais. O foro por prerrogativa de função é uma exceção criada pela própria Constituição Federal, cujo objetivo é resguardar a independência e o livre exercício de funções consideradas especialmente relevantes pelo poder constituinte originário.

18. Apenas a Constituição Federal pode criar exceções às suas próprias regras. Ao ampliar as hipóteses de foro por prerrogativa de função, instituindo tratamento privilegiado em favor de determinados agentes públicos, o poder constituinte derivado reformador maranhense vulnerou os princípios constitucionais da república, da isonomia e do juiz natural”.

Com base nesses argumentos, sustenta estarem presentes o **fumus boni iuris**, decorrente da fundamentação jurídica exposta, e o **periculum in mora**, que se revela na necessidade de evitar que a norma produza efeitos imediatos, uma vez que eventuais investigações criminais relacionadas aos diretores e ao procurador-geral da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão terá que se submeter à supervisão judicial do Tribunal de Justiça.

Narra, ainda, que,

”conforme peticionado pelo partido Solidariedade na Reclamação nº 69.486 (petição em anexo), a Emenda Constitucional impugnada consiste em um arдил utilizado para instituir foro por prerrogativa de função ao Senhor Marcus Barbosa Brandão, que em flagrante violação da Súmula Vinculante nº 13, ocupa o cargo de diretor de Relações Institucionais da Assembleia Legislativa do Maranhão, mesmo sendo irmão do Governador do Estado do Maranhão, Senhor Carlos Orleans Brandão Junior.

27. Na referida Reclamação n.º 69.486/MA, o Min. Alexandre de Moraes concedeu Medida Cautelar que determinou o afastamento de diversos familiares do Governador do Estado de suas funções públicas, sob o fundamento de claros indícios de nepotismo, por violação da SV-13 (decisão em anexo).

28. Todavia, quanto a nomeação do Senhor Marcus Barbosa Brandão ao cargo de diretor de Relações Institucionais da Assembleia Legislativa do Maranhão, ainda é aguardado novo exame pelo Relator a partir de informações que foram requisitadas a comprovar eventual nepotismo cruzado”.

No mérito, pede a procedência da presente ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material do § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional nº 101/24.

Distribuídos os autos em 26/11/24, foram eles conclusos.

Analisando o caso concreto e os precedentes desta Corte sobre o foro por prerrogativa de função nas cartas estaduais, concluí que a previsão da norma questionada, ao estender o foro por prerrogativa de função a ocupantes de cargos em comissão da Assembleia Legislativa, encontra-se eivada de inconstitucionalidade.

Assim, **deferir a cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário** (art. 21, inciso V, do RI/STF), para determinar, até o julgamento definitivo da presente ação direta, **a suspensão da eficácia da expressão “como previsto no art. 70, da Constituição do Estado do Maranhão e demais normas da legislação pertinente”, constante do § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão.**

Em suma, a decisão cautelar encontra-se assim fundamentada:

“Portanto, cuidam-se de **cargos de natureza administrativa, em relação aos quais a Constituição Federal não prevê o excepcional foro por prerrogativa de função**, que excepciona a observância aos princípios republicano e de isonomia, segundo os quais todos devem ser julgados pelos mesmos juízes.

Como não há, na Constituição Federal, paralelo para a aplicação do foro por prerrogativa de função a cargos de natureza administrativa, **questiona-se se o Constituinte estadual poderia prever o foro especial a ocupantes dos cargos administrativos da Casa Legislativa estadual.**

Por ocasião do julgamento da ADI 2.553-MA, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal respondeu negativamente a essa pergunta**, tendo declarado a inconstitucionalidade do art. 81, IV da Constituição do Estado do Maranhão, na parte em que atribuía foro criminal originário perante o Tribunal de Justiça aos Procuradores de Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa, Defensores Públicos e Delegados de Polícia.”

Nesta ocasião, trago o feito a julgamento para submeter a cautelar ao referendo dos pares.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Submeto ao Plenário o referendo da medida cautelar deferida com base nos seguintes fundamentos:

“Como se nota, a questão que se coloca é saber se Constituição Estadual pode estender o foro por prerrogativa de função a autoridades diversas daquelas arroladas na Constituição Federal.

No caso, a Emenda constitucional à Carta Estadual acrescentou o § 3º ao art. 28-C, que atribui aos ocupantes de cargos da Direção Superior da Assembleia Legislativa maranhense os mesmos 'encargos, responsabilidades e direitos' relativos aos ao cumprimento das decisões administrativas, políticas, fiscais e financeiras da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, fazendo expressa referência ao 'previsto no art. 70, da Constituição do Estado do Maranhão e demais normas da legislação pertinente'.

O art. 70 da Constituição maranhense, por sua vez, prevê:

'Art. 70 – Os Secretários de Estado ou ocupantes de cargo equivalente, nos crimes comuns e nos crimes de responsabilidade, serão julgados pelo Tribunal de Justiça.'

Desse modo, ainda que a redação do dispositivo impugnado não seja direta, **compreendo que a referência ao art. 70 da Carta Estadual estende aos ocupantes de cargo de direção superior da Assembleia Legislativa, como Diretores e Procuradores, o foro por prerrogativa de função** de que fazem jus os Secretários de Estado e ocupantes de cargos políticos equivalentes.

Conforme estabelece a Carta estadual, na estrutura da Assembleia Legislativa, a Direção Superior, 'estruturada pelos cargos de nível de gestão estratégica, é composta pelas suas Diretorias e Procuradoria-Geral'. Fixa, ademais, que a Direção Superior da Casa 'será responsável pelo cumprimento das deliberações da Mesa Diretora', bem como 'pela ordenação de despesas e gestão administrativa' do Poder Legislativo estadual. Veja-se o que prescrevem os §§ 1º e 2º do art. 28-C da Carta maranhense:

'Art. 28-C A Direção Superior da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, estruturada pelos cargos de nível de gestão estratégica, é composta pelas suas Diretorias e Procuradoria-Geral.

§1º A Direção Superior da Assembleia Legislativa será responsável pelo cumprimento das deliberações da Mesa Diretora.

§2º A Direção Superior da Assembleia Legislativa será responsável pela Ordenação de Despesas do Poder Legislativo e de sua gestão administrativa.'

Ademais, compulsando-se a estrutura administrativa da Assembleia Legislativa maranhense¹, verifico que os cargos de diretores são cargos em comissão, assim como os cargos de Procuradores. A propósito:

(...)

Portanto, cuidam-se de **cargos de natureza administrativa, em relação aos quais a Constituição Federal não prevê o excepcional foro por prerrogativa de função**, que excepciona a observância aos princípios republicano e de isonomia, segundo os quais todos devem ser julgados pelos mesmos juízes.

Como não há, na Constituição Federal, paralelo para a aplicação do foro por prerrogativa de função a cargos de natureza administrativa, **questiona-se se o Constituinte estadual poderia prever o foro especial a ocupantes dos cargos administrativos da Casa Legislativa estadual.**

Por ocasião do julgamento da ADI 2.553-MA, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal respondeu negativamente a essa pergunta**, tendo declarado a inconstitucionalidade do art. 81, IV da Constituição do Estado do Maranhão, na parte em que atribuía foro criminal originário perante o Tribunal de Justiça aos Procuradores de Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa, Defensores Públicos e Delegados de Polícia

O precedente deve ser observado no presente caso. A hipótese analisada na ADI 2.553-MA é de todo semelhante à dos autos, tendo em vista que a Constituição Federal não prevê a mesma norma de exceção para os ocupantes de cargos administrativos de diretores e procuradores do Poder Legislativo, razão pela qual a mesma solução deve ser aplicada

1 <https://sigep.al.ma.leg.br/portal/employee-positions.jsf>_Consulta em: 6/12/24.

ao presente caso. Confira-se, nesse sentido, a ementa da ADI 2.553-MA:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL PENAL. COMPETÊNCIA POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTENDE FORO CRIMINAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO A PROCURADORES DE ESTADO, PROCURADORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DEFENSORES PÚBLICOS E DELEGADOS DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DAS HIPÓTESES DEFENDIDAS PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE FEDERAL. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. 1. A Constituição Federal estabelece, como regra, com base no princípio do juiz natural e no princípio da igualdade, que todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais.

2. Em caráter excepcional, o texto constitucional estabelece o chamado foro por prerrogativa de função com diferenciações em nível federal, estadual e municipal.

3. Impossibilidade de a Constituição Estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de função àqueles que não abarcados pelo legislador federal.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 81, IV, da Constituição do Estado do Maranhão.' (ADI 2.553/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.05.2019)

Adotando-se o raciocínio que foi desenvolvido nesse precedente, é preciso considerar que as normas que estabelecem o foro por prerrogativa de função são excepcionais e, como tais, devem ser interpretadas restritivamente. A regra geral é que todos devem ser processados pelos mesmos órgãos jurisdicionais, em atenção ao princípio republicano (art. 1º da CF/1988), ao princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF/1988) e ao princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF/1988). Apenas excepcionalmente, e a fim de assegurar a independência e o livre exercício de alguns cargos, admite-se a fixação do foro privilegiado. São hipóteses restritas.

Com efeito, tanto na ADI 2.553-MA, quanto em diversos precedentes que se seguiram a este julgamento, o STF adotou a premissa de que o foro privilegiado é uma norma de exceção e por isso se deve adotar uma interpretação restritiva em relação a ele. A propósito, transcrevo acórdãos sobre o tema:

'Direito Constitucional e Processual. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Amazonas. Atribuição de foro por prerrogativa de função a procuradores e defensores públicos. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 72, I, a, da Constituição do Estado do Amazonas, na parte em que atribuiu foro por prerrogativa de função aos procuradores e defensores públicos do Estado. 2. A Constituição Federal estabelece, como regra geral, que todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais. Excepcionalmente, em razão das funções de determinados cargos públicos, estabelece-se o foro por prerrogativa de função, cujas hipóteses devem ser interpretadas de maneira restritiva. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu no que diz respeito à possibilidade de concessão de foro por prerrogativa de função pelo constituinte estadual, passando a declarar a inconstitucionalidade de expressões de constituições estaduais que ampliam o foro por prerrogativa de função a autoridades diversas das estabelecidas pela Constituição Federal. Precedentes. 4. Tendo em vista que a norma impugnada se encontra em vigor há anos, razões de segurança jurídica recomendam a modulação de efeitos da decisão. Precedentes. 5. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública', constante do art. 72, I, a, da Constituição do Estado do Amazonas, com efeitos ex nunc. Fixação da seguinte tese de julgamento: 'É inconstitucional norma de constituição estadual que estende o foro por prerrogativa de função a autoridades não contempladas pela Constituição Federal de forma expressa ou por simetria'. (ADI 6515; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 23/08/2021; Publicação: 16/09/2021);

'Direito Constitucional e Processual. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo da Medida Cautelar. Conversão em Julgamento de Mérito. Constituição do Estado de Pernambuco. Atribuição de foro por prerrogativa de função ao Defensor Público geral e ao Chefe Geral da Polícia Civil. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 62, I, a, da Constituição do Estado de Pernambuco, na parte em que atribuiu foro por prerrogativa de função ao Defensor Público Geral e ao Chefe Geral da Polícia Civil. 2. A Constituição Federal estabelece, como regra geral, que todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais. Excepcionalmente, em razão das funções de determinados cargos públicos, estabelece-se o foro por prerrogativa de função, cujas hipóteses devem ser interpretadas de maneira restritiva. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu no que diz respeito à possibilidade de concessão de foro por prerrogativa de função pelo constituinte estadual, passando a declarar a inconstitucionalidade de expressões de constituições estaduais que ampliam o foro por prerrogativa de função a autoridades diversas das estabelecidas pela Constituição Federal. Precedentes. 4. Tendo em vista que a norma impugnada se encontra em vigor há anos, razões de segurança jurídica recomendam a modulação de efeitos da decisão. Precedentes. 5. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'o Defensor Público-Geral, o Chefe Geral da Polícia Civil', constante do art. 61, I, a, da Constituição do Estado do Pernambuco, com efeitos ex nunc. Fixação da seguinte tese de julgamento: 'É inconstitucional norma de constituição estadual que estende o foro por prerrogativa de função a autoridades não contempladas pela Constituição Federal de forma expressa ou por simetria'.' (ADI 6502; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 23/08/2021; Publicação: 16/09/2021)

No mesmo sentido do firme entendimento deste Tribunal, segundo o qual a jurisprudência da Suprema Corte impõe o dever de observância pelos estados-membros do modelo

adotado na Carta Magna (princípio da simetria), sob pena de invalidade da prerrogativa de foro (ADI nº 2.587/GO-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 6/9/02), cito os precedentes ADI nº 6511, ADI nº 4870 e ADI nº 3294, todos de minha relatoria.

A conclusão, portanto, foi a de que todas as normas de exceção nessa matéria decorrem da própria Constituição Federal. Prevaleceu o entendimento de que não pode a Constituição Estadual, de forma discricionária, estender o foro por prerrogativa de função àqueles não abarcados pelo legislador federal. Nesse sentido, a interpretação do art. 125, §1º, da CF/1988 – segundo o qual a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado – deve ser realizada de maneira restritiva no que diz respeito ao foro privilegiado, devendo-se observar, no âmbito estadual, as normas previstas na Constituição Federal.

Em cognição sumária e à luz dos precedentes desta Corte, entendo que, **como a Constituição Federal não prevê o foro privilegiado para ocupantes de cargo em comissão na estrutura do Poder Legislativo, não poderia a Constituição do Estado do Maranhão ter estabelecido norma nesse sentido.** Esse conjunto de razões, portanto, **demonstra a verossimilhança do direito postulado pelo autor.**

Por fim, reconheço também a presença no perigo da demora que justifica a concessão da medida cautelar. Como salientado pelo postulante na petição inicial, enquanto não suspensa a eficácia da norma, há o risco de que processos criminais contra os Diretores e Procuradores da Assembleia Legislativa maranhense tramitem perante o Tribunal de Justiça do Estado. Em hipóteses como essa, posteriormente podem surgir discussões a respeito de eventual nulidade de decisões por ofensa a normas de competência absoluta.

O abalo à segurança jurídica é agravado justamente pela existência de diversos precedentes recentes do Plenário do STF a respeito da matéria, nos quais se declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de constituições estaduais com normas semelhantes à impugnada na presente ação, gerando evidente insegurança jurídica.

Nesse sentido, a concessão de medidas cautelares para suspender normas de constituições estaduais que estenderam o foro por prerrogativa de função a hipóteses que não guardavam simetria com a Constituição Federal tem sido adotada,

conforme os seguintes precedentes: ADI nº 6515 MC, Rel. Min. Roberto Barroso, e ADI nº 7447, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

Portanto, ao menos em juízo de cognição sumária, justifica-se a suspensão da eficácia do dispositivo impugnado até o julgamento final desta ação. Dessa forma, garante-se a uniformidade de tratamento aos Estados da Federação e a estabilidade da ordem jurídica.

Diante de todo o exposto, **entendo presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar**, ad referendum do Plenário (art. 21, V, do RI/STF), para determinar, até o julgamento definitivo da presente ação direta, a suspensão da eficácia da expressão 'como previsto no art. 70, da Constituição do Estado do Maranhão e demais normas da legislação pertinente', constante do § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão.

Comunique-se ao Presidente da Assembleia Legislativa, ao Presidente do Tribunal de Justiça e ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público, todos do Estado do Maranhão, para ciência e cumprimento desta decisão.

Intime-se. Publique-se.

Brasília, 11 de dezembro de 2024.”

Diante dos fundamentos perfilhados por ocasião do deferimento da medida cautelar, voto por seu referendo pelo Plenário.