

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.757 MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S) : DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido político Solidariedade, com pedido de medida cautelar, contra o § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024.

Eis o inteiro teor do dispositivo impugnado:

“Constituição do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024

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**” (grifos nossos).

ADI 7757 / MA

Indicou a agremiação partidária requerente como parâmetros normativos de controle de constitucionalidade os arts. 1º e 18 (princípio republicano); 5º, **caput**, e 19, inciso III (princípio da isonomia); 5º, inciso XXXVII (princípio do juiz natural); 22, inciso I, c/c o art. 85, parágrafo único (competência privativa da União para legislar sobre direito processual e sobre crimes de responsabilidade); 25 e 125, c/c o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (princípio da simetria); e 37, **caput** (princípios da moralidade e da impessoalidade), da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Sustentou o requerente, de início, ser cabível a ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o ato questionado é lei estadual, na forma do art. 102, inciso I, alínea **a**, da Constituição. Defendeu a agremiação partidária, ademais, deter legitimidade ativa **ad causam** para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no âmbito deste Tribunal, por ser partido político com representação no Congresso Nacional, em observância ao art. 103, inciso VIII, do texto constitucional, sendo, assim, nos termos da jurisprudência desta Corte, ente legitimado universal, cuja demonstração de pertinência temática não lhes é exigível.

No mérito, sustentou o partido Solidariedade, em um primeiro momento, que o dispositivo combatido estaria eivado de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, inciso I, da Constituição) e sobre os crimes de responsabilidade (art. 85, parágrafo único, da Constituição), violando, assim, o enunciado da Súmula Vinculante nº 46 do Supremo Tribunal Federal, porquanto, segundo o requerente, o dispositivo normativo questionado

“atribui[ria] ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão a competência para processar e julgar os crimes comuns e de responsabilidade praticados pelos diretores e pelo procurador-geral da Assembleia Legislativa do Estado, conferindo-lhes o foro por prerrogativa de função previsto no art. 70 da

ADI 7757 / MA

Constituição Estadual para os Secretários de Estado”.

Noutro giro, no âmbito da inconstitucionalidade material, argumentou o requerente que, de acordo com a jurisprudência desta Suprema Corte,

“as Constituições Estaduais só [poderiam 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”.

Desse modo, sustentou o partido político 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. Basta 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”.

Assim, concluiu o requerente que o dispositivo normativo questionado teria criado “uma nova hipótese de foro por prerrogativa de função, ao arrepio da Constituição Federal, a revelar ofensa ao princípio da simetria (arts. 25 e 125 da Constituição Federal, c/c o art. 11 do ADCT)”.

Ademais, defendeu a agremiação partidária que também se verificaria ofensa aos princípios republicano, da isonomia e do juiz natural, na medida em que se teria instituído, sob a óptica do requerente, “tratamento privilegiado em favor de determinados agentes públicos”, expediente não admitido pela Constituição da República, que seria, conforme o partido, a única apta a “criar exceções às suas próprias regras”.

ADI 7757 / MA

Por fim, argumentou o requerente que a norma violaria os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, “que vedam favorecimentos pessoais no exercício da função pública”.

Com base nesses argumentos, sustentou estarem presentes o **fumus boni iuris**, decorrente da fundamentação jurídica exposta, e o **periculum in mora**, que se revelaria na necessidade de evitar que a norma produzisse efeitos imediatos, uma vez que eventuais investigações criminais relacionadas aos diretores e ao procurador-geral da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão teriam que se submeter à supervisão judicial do Tribunal de Justiça. No ponto, narrou, ainda, o seguinte:

“[C]onforme peticionado pelo partido Solidariedade na Reclamação nº 69.486 (petição em anexo), a Emenda Constitucional impugnada consiste em um ardil 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.

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).

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, requereu a procedência do pedido formulado na presente

ADI 7757 / MA

ação direta 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, de 6 de novembro de 2024.

Distribuídos os autos em 26 de novembro de 2024, foram eles conclusos.

Em 9 de dezembro de 2024, deferi medida cautelar, **ad referendum** do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, 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 (e-doc. 10).

Na sessão do Plenário Virtual realizada entre 7 de fevereiro de 2025 e 14 de fevereiro de 2025, o Plenário deste Tribunal referendou, por unanimidade, a medida cautelar por mim deferida, em acórdão assim ementado:

“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Foro por prerrogativa de função. Ocupantes de cargos de direção superior da Assembleia Legislativa. Diretores e procuradores. Cargos em comissão. Inconstitucionalidade. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem 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 e procuradores da Assembleia Legislativa do Maranhão. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a Constituição Estadual, de forma discricionária, pode estender o chamado foro por prerrogativa de função a hipóteses não contempladas na Carta Republicana. III. Razões de decidir 3. Conforme estabelece a Carta Estadual, na estrutura da Assembleia Legislativa, a Direção Superior,

ADI 7757 / MA

“estruturada pelos cargos de nível de gestão estratégica, é composta pelas suas Diretorias e Procuradoria-Geral” (art. 28-C da Constituição do Maranhão). 4. Cuida-se de cargos em comissão, de natureza administrativa, em relação aos quais a Constituição Federal não prevê o 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. 5. É firme a jurisprudência consolidada da Suprema Corte segundo a qual o texto constitucional estabelece, em caráter excepcional, o chamado foro por prerrogativa de função, com diferenciações em âmbito federal, estadual e municipal. 6. Como consequência, entende a Corte que não pode constituição estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de função a ocupantes de cargos não abarcados pela Constituição Federal. Precedentes (ADI nº 2.553/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI nº 6.515, Rel. Min. Roberto Barroso). 7. Verifica-se a presença do perigo da demora, uma vez que, enquanto não suspensa a norma, há o risco de que processos criminais contra 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. IV. Dispositivo 8. Medida cautelar referendada para determinar, até o julgamento definitivo da 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” (ADI nº 7.757/MA-MC-Ref, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 21/2/25, e-doc. 22).

Ultrapassada a análise do pedido de medida cautelar, determinei, em despacho de 13 de março de 2025 (e-doc. 28), para a instrução processual necessária para subsidiar o exame meritório da presente ação, a aplicação

ADI 7757 / MA

do rito dos arts. 6º e 8º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão prestou informações (e-doc. 32), nas quais defendeu que a norma impugnada não consistiria na “ampliação indiscriminada de foro por prerrogativa de função”, mas, de sua óptica, em “reconhecimento do nexó funcional direto entre o exercício de competências parlamentares delegadas e os atos praticados por agentes administrativos subordinados à Mesa Diretora”.

Sustentou o Poder Legislativo Estadual, nesse sentido, que

“a norma estadual ora atacada não confer[iria] autonomia política nem cria[ria] nova categoria de beneficiários de foro privilegiado, mas tão somente assegura[ria] que, nas hipóteses excepcionais e delimitadas de atuação por delegação, os atos imputados aos servidores da alta direção da Assembleia Legislativa possam ser examinados pela jurisdição competente para os membros da Mesa Diretora, evitando-se, assim, prejuízos institucionais à própria atuação da Casa Legislativa e à sua independência funcional”.

No que se refere à eventual inconstitucionalidade formal, defendeu a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão que o dispositivo questionado não versaria sobre direito processual, e sim sobre “legítima manifestação do poder constituinte decorrente estadual, no âmbito da autonomia organizacional conferida aos entes federados”, de modo que, de sua óptica, a norma impugnada

“não invad[iria] competência legislativa da União, tampouco contraria[ria] os parâmetros fixados pela Súmula Vinculante nº 46, cujo alcance está restrito a normas que alterem, de modo direto, regras processuais ou regimes de responsabilização incompatíveis com o modelo federal”.

ADI 7757 / MA

Quanto à eventual inconstitucionalidade material, argumentou o Poder Legislativo Maranhense o que segue:

“A Direção Superior da Casa pratica atos administrativos por delegação expressa dos membros da Mesa Diretora, em decorrência da dinâmica própria do funcionamento parlamentar. Nesses casos, o ato — embora formalizado por servidor comissionado — traduz, em sua essência, manifestação de competência parlamentar, razão pela qual, se praticado diretamente pelo Deputado, atrairia a incidência do foro por prerrogativa de função. Negar a mesma proteção ao agente que atua em nome e por ordem da autoridade parlamentar competente resulta em injustificável assimetria funcional, esvaziando a efetividade da garantia institucional conferida ao cargo eletivo.

Diante da natureza sensível das atribuições exercidas por esses agentes — com reflexos diretos na legalidade dos atos internos, na regularidade dos processos legislativos e na própria governança institucional — impõe-se que tais funções sejam desempenhadas com segurança jurídica, autonomia técnica e proteção funcional. A prerrogativa de foro, nesse contexto, não tem por escopo beneficiar a pessoa do agente público, mas assegurar que o exercício da função delegada ocorra em ambiente isento de pressões externas e interferências locais, especialmente quando tais agentes implementam decisões políticas ou técnicas originadas da Mesa Diretora.

A submissão de eventuais litígios à competência originária do Tribunal de Justiça — órgão colegiado, imparcial e estruturalmente mais resguardado contra pressões locais — representa medida de proteção ao interesse público e ao princípio da separação dos poderes, viabilizando a atuação funcional dos Diretores e do Procurador-Geral em conformidade com os comandos superiores do Parlamento estadual.”

ADI 7757 / MA

Ao final, requereu a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão

“a este Egrégio Supremo Tribunal Federal que reconheça a constitucionalidade do dispositivo impugnado, mantendo-se íntegra a sua vigência e eficácia, por se tratar de norma regularmente inserida no ordenamento jurídico estadual, em estrita conformidade com os preceitos formais e materiais da Constituição da República.

Não há, na espécie, qualquer vício de inconstitucionalidade que justifique a supressão da norma estadual ora questionada, razão pela qual se requer, com fundamento na jurisprudência consolidada dessa Corte, a revogação da medida cautelar concedida nos autos.

E, na remota hipótese de se admitir parcialmente a procedência da presente ação, requer-se que seja atribuída interpretação conforme à Constituição Federal ao § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, a fim de que se reconheça a validade da prerrogativa de foro conferida aos agentes que, por delegação formal de Deputados Estaduais, pratiquem atos funcionais que, se realizados diretamente pelo parlamentar, seriam submetidos à jurisdição do Tribunal de Justiça, assegurando-se, assim, a coerência institucional, a isonomia funcional e a preservação da autoridade do Poder Legislativo estadual”.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido veiculado na presente ação direta, em parecer assim ementado:

“Foro por Prerrogativa de Função. Emenda Constitucional Estadual nº 101/2024. Acréscimo do § 3º ao artigo 28-C da Constituição do Maranhão. Extensão do foro por prerrogativa

ADI 7757 / MA

de função a ocupantes de cargos administrativos da Assembleia Legislativa. Alegações de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, violação ao princípio da simetria e ofensa aos princípios republicano, da isonomia, do juiz natural, da moralidade e da impessoalidade. Mérito. Ausência de simetria com o modelo federal, que não prevê foro por prerrogativa de função para cargos administrativos equivalentes. Natureza excepcional do foro por prerrogativa de função, a ser interpretado restritivamente, em observância aos princípios republicano, do juiz natural e da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão ‘como previsto no art. 70, da Constituição do Estado do Maranhão e demais normas da legislação pertinente’, prevista no § 3º do artigo 28-C da Constituição do Maranhão, acrescido pela Emenda nº 101/2024” (e-doc. 36).

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pela procedência do pedido veiculado na presente ação direta de inconstitucionalidade, em manifestação com a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 28-C, § 3º, da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 101/2024. Foro por prerrogativa de função. Extensão a Diretores e a Procuradores da Assembleia Legislativa. Cargos em comissão de natureza administrativa. Desrespeito ao modelo federal. Ofensa ao princípio da simetria. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Parecer por que o pedido seja julgado procedente” (e-doc. 39).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.757 MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S) : DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido Solidariedade, com pedido cautelar, contra o § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024.

Eis o inteiro teor do dispositivo impugnado:

“Constituição do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024

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**” (grifos nossos).

ADI 7757 / MA

Indicou o requerente como parâmetros normativos de controle de constitucionalidade os arts. 1º e 18 (princípio republicano); 5º, **caput**, e 19, inciso III (isonomia); 5º, inciso XXXVII (princípio do juiz natural); 22, inciso I, c/c o art. 85, parágrafo único (competência privativa da União para legislar sobre direito processual e sobre crimes de responsabilidade); 25 e 125, c/c o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (princípio da simetria); e 37, **caput** (princípios da moralidade e da impessoalidade), da Constituição da República.

Em breve retrospecto, rememoro que deferi, em 9 de dezembro de 2024, medida cautelar, **ad referendum** do Plenário, 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.

Ato contínuo, na sessão do Plenário Virtual realizada entre 7 de fevereiro de 2025 e 14 de fevereiro de 2025, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal referendou, por unanimidade, a medida cautelar por mim deferida, em acórdão que foi assim ementado:

“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Foro por prerrogativa de função. Ocupantes de cargos de direção superior da Assembleia Legislativa. Diretores e procuradores. Cargos em comissão. Inconstitucionalidade. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem 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 e procuradores da Assembleia Legislativa do Maranhão. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a Constituição Estadual, de forma discricionária, pode estender o chamado foro por prerrogativa

ADI 7757 / MA

de função a hipóteses não contempladas na Carta Republicana.

III. Razões de decidir 3. 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' (art. 28-C da Constituição do Maranhão). 4. Cuida-se de cargos em comissão, de natureza administrativa, em relação aos quais a Constituição Federal não prevê o 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. 5. É firme a jurisprudência consolidada da Suprema Corte segundo a qual o texto constitucional estabelece, em caráter excepcional, o chamado foro por prerrogativa de função, com diferenciações em âmbito federal, estadual e municipal. 6. Como consequência, entende a Corte que não pode constituição estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de função a ocupantes de cargos não abarcados pela Constituição Federal. Precedentes (ADI nº 2.553/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI nº 6.515, Rel. Min. Roberto Barroso). 7. Verifica-se a presença do perigo da demora, uma vez que, enquanto não suspensa a norma, há o risco de que processos criminais contra 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. IV. Dispositivo 8. Medida cautelar referendada para determinar, até o julgamento definitivo da 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" (ADI nº 7.757/MA-MC-Ref, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 21/2/25, e-doc. 22).

ADI 7757 / MA

Superada a análise perfunctória da discussão, cumpre, no presente momento, averiguar a **higidez constitucional** da norma estadual impugnada em **juízo definitivo**, limitando-se a questão à definição quanto à **possibilidade (ou não) de as constituições estaduais ampliarem o rol de agentes detentores de foro por prerrogativa de função para hipóteses não contempladas pela Constituição da República**.

1. Preliminares

Consigno, de início, ser plenamente cabível o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que seu objeto é lei estadual, na forma do art. 102, inciso I, alínea **a**, da Constituição.

Reconheço, ademais, a legitimidade ativa **ad causam** da agremiação partidária Solidariedade para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, por ser partido político com representação no Congresso Nacional, em observância ao art. 103, inciso VIII, do texto constitucional, sendo, assim, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, ente legitimado universal, cuja demonstração de pertinência temática não lhe é exigível.

Conheço, pois, da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2. Mérito

Conforme já delineado por ocasião da apreciação do pedido de medida cautelar, entendo que **a jurisprudência deste Tribunal já fornece, devidamente, o ferramental necessário para o deslinde da questão aqui posta, não havendo ineditismo na discussão ora travada**.

Pois bem. Conforme já transcrito, a Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024, acrescentou o § 3º ao art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, norma que atribui aos ocupantes

ADI 7757 / MA

de cargos da direção superior da Assembleia Legislativa maranhense (composta pelos seus diretores e por seu procurador-geral, conforme **caput** do art. 28-C) os mesmos **encargos, responsabilidades e direitos** relativos ao cumprimento das decisões administrativas, políticas, fiscais e financeiras da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, fazendo expressa referência ao **previsto no art. 70 da referida Constituição Estadual e nas demais normas da legislação pertinente**, nos exatos termos enunciados.

O art. 70 da Constituição maranhense, por sua vez, estabelece o seguinte:

“Constituição do Estado do Maranhão

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”
(grifos nossos)

Como se vê, o art. 70 da Constituição do Estado do Maranhão estabelece **foro por prerrogativa de função** no respectivo Tribunal de Justiça aos secretários de Estado ou ocupantes de cargo equivalente, de modo que, apesar de a redação do § 3º do art. 28-C da Constituição Estadual não mencionar, textualmente, **a referência expressa ao art. 70 do texto constitucional estadual constitui inequívoca extensão aos ocupantes de cargo de direção superior da Assembleia Legislativa do foro por prerrogativa de função a que fazem jus os secretários de Estado e ocupantes de cargos públicos equivalentes.**

Conforme estabelece a Constituição Estadual, **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” (art. 28-C, caput), sendo responsável pelo cumprimento das deliberações da Mesa Diretora (art. 28-C, § 1º), bem como pela ordenação de despesas e gestão administrativa do Poder**

ADI 7757 / MA

Legislativo Estadual (art. 28-C, § 2º). Nesse sentido, veja-se, na íntegra, o que prescrevem os §§ 1º e 2º do art. 28-C da Constituição 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.”

Conforme já assentado na análise cautelar, compulsando-se a estrutura administrativa da Assembleia Legislativa Maranhense, verifica-se que **os cargos que compõem sua direção superior, tanto os de diretores, como os de procuradores, são cargos em comissão.**

Cuida-se, portanto, de cargos de caráter eminentemente administrativo, em relação aos quais a Constituição da República não institui o excepcional foro por prerrogativa de função.

Encontraria guarida constitucional, pois, a atuação do poder constituinte derivado decorrente? Tenho claro que não.

Com efeito, conforme já assinalado, em casos análogos ao ora analisado, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal já respondeu negativamente ao referido questionamento**, como se verifica na análise da ADI nº 2.553/MA (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 17/8/20), hipótese na qual se declarou a **inconstitucionalidade** do art. 81, inciso IV, da Constituição do Estado do Maranhão, na parte em que atribuía foro criminal originário perante o Tribunal de Justiça aos procuradores de Estado, aos procuradores da

ADI 7757 / MA

Assembleia Legislativa, aos defensores públicos e aos delegados de polícia.

Transcrevo, por oportuno, a ementa de tal julgado:

“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 nº 2.553/MA, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/20 – grifos nossos).

Como se vê, a **ratio decidendi** do referido julgado aplica-se, **in totum**, à análise do presente caso, no qual se está diante de hipótese em toda semelhante à analisada naquela oportunidade, tendo em vista que, em ambos os casos, a Constituição da República não prevê a respectiva

ADI 7757 / MA

norma de exceção para os cargos aos quais foi atribuído o foro por prerrogativa de função no âmbito do Tribunal de Justiça, **razão pela qual se impõe a aplicação da mesma solução ao feito ora analisado.**

No ponto, considero importante rememorar 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 todas as pessoas devem ser processadas pelos mesmos órgãos jurisdicionais, em observância ao princípio republicano (art. 1º da CRFB/88), ao princípio do juiz natural (art. 5º, inciso LIII, da CRFB/1988) e à isonomia (art. 5º, **caput**, da CRFB/1988). Apenas excepcionalmente, e a fim de assegurar a independência e o livre exercício de determinados cargos, admite-se a fixação do foro em questão. **São hipóteses restritas.**

Recentemente, no âmbito do julgamento do HC nº 232.627/DF (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 16/7/25), esta Suprema Corte voltou a se debruçar quanto ao foro por prerrogativa de função, esmiuçando seu **sentido** e seu **alcance**. Transcrevo, no que importa, trechos relevantes da ementa do referido julgado:

“Direito Constitucional e Processual Penal. *Habeas corpus*. Abrangência do foro por prerrogativa de função. Revisitação do tema para assentar a tese de que a prerrogativa de foro para julgamento de *crimes praticados no cargo e em razão das funções* subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício. Concessão da ordem de *habeas corpus*. (...) 5. **A doutrina aponta para o duplo escopo do foro especial: de um lado, evitar pressões externas sobre o órgão julgador e, de outro, proteger a dignidade de determinados cargos públicos, garantindo tranquilidade e autonomia ao seu titular. São duas perspectivas que, reunidas, servem de justificação para a prerrogativa de foro. Uma é a contraface da outra. Por isso, Victor Nunes Leal falava em ‘uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado’.** 6. Tais fundamentos mostram

ADI 7757 / MA

que o foro privativo serve a propósitos virtuosos: manter a estabilidade das instituições democráticas e preservar o funcionamento do Estado. Essa justificação contribui, ainda, para rechaçar aleivosias semeadas contra a sua manutenção pela Constituição de 1988. Desmente a falsa crença de que o foro especial constitui privilégio incompatível com o regime republicano e que serviria apenas para blindar a classe política. Como prerrogativa do cargo, o foro especial contribui para o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes e para a eficiente condução dos negócios públicos. (...) IV. Dispositivo e tese 12. Concessão da ordem de habeas corpus para firmar a competência do STF para julgar a ação penal, tendo em vista que a própria denúncia indica que as condutas imputadas ao paciente foram praticadas durante o exercício do mandato e em razão das suas funções. Tese de julgamento: a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 53, §1º. Jurisprudência relevante citada: Súmula 394; Inq. 687-QO, Rel. Min. Sydney Sanches; AP 937-QO, Rel. Min. Roberto Barroso” (HC nº 232.627/DF, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 16/7/25).

Como se extrai do judicioso voto do Ministro **Gilmar Mendes** no referido caso, **não se desconhece o papel relevante desempenhado pela figura do foro por prerrogativa de função no ordenamento jurídico-constitucional, que, evocando Victor Nunes Leal, constitui “uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado”.**

Nada obstante, no presente caso, se está a reafirmar tão somente que, sendo uma norma de exceção, **a interpretação das hipóteses de foro por prerrogativa de função se submete a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação a situações que não estejam contempladas pela**

ADI 7757 / MA

Constituição da República, fundamento já adotado em diversas oportunidades por este Supremo Tribunal Federal.

Transcrevo, por oportuno, ementas de acórdãos que perfilham o referido entendimento:

“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**

ADI 7757 / MA

Constituição Federal de forma expressa ou por simetria''' (ADI nº 6.515/AM, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/21).

“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**

ADI 7757 / MA

estadual que estende o foro por prerrogativa de função a autoridades não contempladas pela Constituição Federal de forma expressa ou por simetria” (ADI nº 6.502/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/21).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS. IMPUGNAÇÃO AO ART. 46, VIII, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA QUE ATRIBUI FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS MEMBROS DA DEFENSORIA PÚBLICA, DA PROCURADORIA DO ESTADO, PROCURADORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. LIMITAÇÃO ILEGÍTIMA AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. COMPREENSÃO RESTRITIVA DA PRERROGATIVA DE FORO. PROCEDÊNCIA. 1. A extensão do alcance do foro por prerrogativa de função a cargos que não foram contemplados na Constituição contraria normas convencionais que asseguram o duplo grau de jurisdição em matéria penal. **2. No exercício do poder que lhe outorga o art. 125, § 1º, da CRFB, os Estados só podem conferir foro por prerrogativa de função para autoridades cujos similares na esfera federal também o detenham, em respeito ao princípio da simetria.** 3. Evolução jurisprudencial em torno de uma compreensão restritiva da prerrogativa de foro. Precedentes. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente declarando-se a inconstitucionalidade das expressões 'procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa e os defensores públicos', contidas no art. 46, VIII, e, da Constituição do Estado de Goiás” (ADI nº 6.512/GO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 10/2/21).

No mesmo sentido do firme entendimento deste Tribunal, segundo

ADI 7757 / MA

o qual se impõe aos estados-membros o dever de observância do modelo adotado na Constituição da República (**princípio da simetria**), sob pena de invalidade da prerrogativa de foro, confirmam-se os seguintes julgados: ADI nº 6.511/RR (**de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 5/10/22); ADI nº 4.870/ES (**de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 23/2/21); ADI nº 3.294/PA (**de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 26/5/21); ADI nº 6.513/BA (Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 10/2/21); ADI nº 6.504/PI (Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 5/11/21); e ADI nº 2.587/GO-MC (Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/02).

Conforme já amplamente debatido nos referidos precedentes, a **previsão segundo a qual a competência dos tribunais será definida nas constituições estaduais** (art. 125, § 1º, da Constituição), **deve ser lida em conjunto com o art. 25 do texto constitucional, que impõe aos estados a observância aos princípios da Constituição da República, densificando, pois, o princípio constitucional da simetria, de modo que, no que se refere, especificamente, ao foro por prerrogativa de função, matéria submetida a critérios de direito estrito, não há margem para os estados estabelecerem hipóteses não abarcadas pela Constituição da República.**

No presente caso, a **Constituição da República não prevê o equivalente ao foro por prerrogativa de função aos ocupantes de cargos em comissão na estrutura do Poder Legislativo, razão pela qual não poderia a Constituição do Estado do Maranhão estabelecer norma que veiculasse o referido conteúdo**, o que torna **inconstitucional**, portanto, a 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, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024.

Registro que, **in casu**, o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste na declaração de inconstitucionalidade de todo o § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro

ADI 7757 / MA

de 2024. A mácula à higidez constitucional do dispositivo reside, contudo, especificamente na expressão já apontada, cuja eficácia já se encontra suspensa desde o deferimento da medida cautelar, porquanto é o enunciado que consubstancia a ampliação indevida do foro. Essa situação conduz, portanto, ao acolhimento parcial do pedido veiculado.

Nada obstante, considero prudente, por razões de segurança jurídica, tão somente, **declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da parte não expurgada do dispositivo para excluir de seu âmbito de incidência qualquer interpretação que leve à conclusão de que os ocupantes da Direção Superior da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão são detentores de foro por prerrogativa de função.**

3. Dispositivo

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo **parcialmente procedente o pedido** veiculado para (i) declarar a **inconstitucionalidade** 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, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024; e (ii) declarar a **inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da parte remanescente** do § 3º do art. 28-C da Constituição do Estado do Maranhão, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual nº 101, de 6 de novembro de 2024, tão somente **para excluir de seu âmbito de incidência qualquer interpretação que leve à conclusão de que os ocupantes da Direção Superior da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão são detentores de foro por prerrogativa de função.**

É como voto.