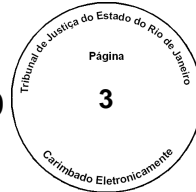




# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DE VARA DE FAZENDA  
PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por intermédio de sua 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, com sede na Avenida Nilo Peçanha, 151, 9º Andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, local onde serão recebidas as futuras intimações na forma e para os fins do Art. 77, inciso V do vigente Código de Processo Civil, vem, com esteio nos Artigos 127 e 129, inciso III, da Carta Magna; no Art. 1º e seguintes da Lei nº 7.347/85 c/c Arts. 25, inciso IV, alínea b, da Lei nº 8.625/93 e com o Art. 303 do Código de Processo, propor a presente

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE**

**(art. 303 do Código de Processo Civil)**

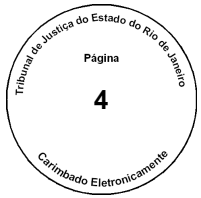
em face da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ALERJ**, com endereço na R. Primeiro de Março, s/n - Praça XV, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20010-090, representada pelo Deputado André Ceciliano, Presidente do Legislativo estadual, a qual na presente hipótese deve ser dada capacidade judiciária, em respeito à sua autonomia, conforme se explica detalhadamente adiante, e do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito pública interno (Art. 41, inciso II do Código Civil), representada por sua Procuradoria-Geral e situada em endereço conhecido por este Juízo, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



- I -

## DOS FATOS

A presente Ação Civil Pública é proposta com lastro nos elementos de convicção colhidos no bojo do Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 2019.00293868, instaurado por provocação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do Ministério Público, após a publicação de matérias jornalísticas em inúmeros meios de comunicação (doc. 01) dando conta de que a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa de seu Presidente, o Deputado Estadual André Ciciliano, resolveu, em reunião ordinária realizada em 21 de março de 2019 pela Mesa Diretora, dar posse aos candidatos eleitos Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão, André Correa e Chiquinho da Mangueira fora da sede da casa legislativa, eis que se encontram custodiados preventivamente.

Os referidos candidatos, agora Deputados Estaduais – visto que foram empossados como parlamentares no dia 22 de março de 2019, conforme termo solene de posse publicado em Diário Oficial (doc. 02) – estão cumprindo prisão preventiva decorrente de decisão colegiada unânime da 1ª Seção Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por reconhecer a necessidade de afastar os investigados do convívio e contato com servidores e agentes políticos da ALERJ.

Além disso, foram impetrados diversos *Habeas Corpus* pela defesa dos Deputados nas Cortes Superiores, mesmo em apreciação precária e liminar, resultando na confirmação da custódia preventiva<sup>1</sup>.

Em face disto, com exceção do Deputado Francisco Manoel de Carvalho (Chiquinho da Mangueira), que logrou liminar perante o C. STJ (HC nº 486.839), mas apenas para substituir sua prisão preventiva por prisão domiciliar com

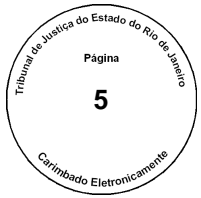
<sup>1</sup> Superior Tribunal de Justiça: Luiz Martins - HC nº 486.130/RJ; Marcos Abrahão - HC nº 488.103/RJ; 488/445/RJ e 479.210/RJ.

Supremo Tribunal Federal: Marcos Abrahão – HC nº 165.942/RJ.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



monitoramento eletrônico por razão de saúde (Art. 319 do CPP), todos os demais estão recolhidos preventivamente no Complexo Penitenciário de Gericinó.

Dito isto, em face do encarceramento provisório anteriormente mencionado, restou constatado que a Mesa Diretora<sup>2</sup> – sob o argumento de cumprir ato jurisdicional proferido pelo TRF2, nos autos do Processo nº 0100823-57.2018.4.02.0000 (2018.00.00.100823-3), por meio do qual foi indeferido o pleito de saída temporária dos Deputados Estaduais para tomar posse junto à Casa de Leis – autorizou – pela primeira vez na tradicional praxe e costume legislativo fluminense! – a retirada do livro de posse da sede da ALERJ, com encaminhamento deste ao presídio em que os parlamentares estão recolhidos e também à casa de Chiquinho da Mangueira para que fosse tomado o compromisso dos empossados, tendo o livro sido escoltado por uma comissão formada por um procurador, um especialista legislativo e dois deputados, por delegação da mesa diretora. Neste sentido, rompendo com os costumes legislativos, é o trecho da Ata da 2ª Reunião Ordinária:

*O SR PRESIDENTE (ANDRÉ CECILIANO) – (...) Agora, um fato de que V.Exas. terão notícia daqui a pouco: **aprovamos na Mesa, por unanimidade, dar posse aos cinco Deputados afastados. Entramos em contato com o TRF, o nosso procurador, a meu pedido, foi conversar com o relator e, por delegação combinada com o TRF, a Mesa está dando posse aos cinco afastados.***

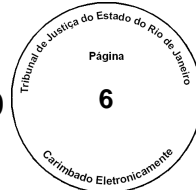
*Hoje saiu uma notícia no jornal de que os suplentes estariam entrando na Justiça. Não é verdade. Fui procurado por todos os suplentes, todos, sem exceção. Parece que ou se passou uma notinha para o colunista ou ele viu isoladamente eu responder a uma questão do Ferreirinha. Cobrei, inclusive, do Deputado Waldeck Carneiro a questão do entendimento do Luiz Paulo. Pelo*

<sup>2</sup> Órgão colegiado encarregado de dirigir os trabalhos legislativos e administrativos da ALERJ.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*novo entendimento do Luiz Paulo, o Deputado estaria fora do mandato depois de 120 dias afastado da Assembleia. Nem seriam respeitados os 60 dias do Regimento Interno, então, seriam 120 para dar posse ao suplente. É o entendimento do Luiz Paulo.*

*Também citei a Constituição e a li em relação aos Deputados afastados, mas não tem nada a ver o que li aqui, sobre prisão em flagrante, com dar posse ou não - para o entendimento do Presidente, zero de chance. **Não milito, mas sou bacharel e sei que decisão judicial se cumpre ou dela se recorre. Ninguém tem que achar nada de decisão judicial. Muito humildemente, aqui, na semana passada, reunimos a Mesa, no dia de ontem também, com a concordância do relator em cima daquela primeira decisão, de que caberia à Mesa Diretora.***

*Então, estou anunciando ao Plenário que os Deputados tomarão posse sem gozar do mandato, sem gozar do salário, sem gozar do gabinete. Possivelmente, nas próximas 48 horas chamaremos os suplentes.*

*(...)*

*O SR. LUIZ PAULO - Sr. Presidente, não é uma questão de ordem, é pela ordem, mas não sobre o tema que acabei de levantar. É sobre o tema que V.Exa. nos informou. Eu tenho duas dúvidas. Não vou contestar decisão de Mesa Diretora. Posso concordar ou discordar. Mas tenho duas dúvidas, porque o seu esclarecimento não foi completo. V.Exa. afirmou que está se dando posse àqueles que foram...*

*O SR. PRESIDENTE (ANDRÉ CECILIANO) - Afastados por decisão judicial.*

*O SR. LUIZ PAULO - .... afastados por decisão judicial. Esta posse está se dando aonde?*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*O SR. PRESIDENTE (ANDRÉ CECILIANO) - Está se dando na residência, e está se dando lá aonde se encontram os outros quatro.*

*O SR. LUIZ PAULO - Os membros da Mesa Diretora estão...*

***O SR. PRESIDENTE (ANDRÉ CECILIANO) - Por delegação da Mesa Diretora, com comunicação ao TRF, com o entendimento do Dr. Sérgio Pimentel com o Relator, está se dando por delegação, está nesse instante, o Dr. Sérgio, que é o nosso Procurador-Geral, um representante do técnico legislativo e, se eu não me engano, um ou dois Deputados, que podem ser Márcio Canella e Marcos Muller. Mas nem precisava ter lá a presença dos Deputados.***

Por além de justificar o cumprimento de suposta decisão judicial na Sessão Ordinária da ALERJ, foi utilizada, inclusive, como motivação expressa nos Termos de Posse dos Mencionados Deputados, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro no dia 22/03/2019, conforme abaixo colacionado:

## TERMO SOLENE DE POSSE

### TERMO DE POSSE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS ELEITOS NO PLEITO DE 07 DE OUTUBRO DE 2018.

De acordo com o parágrafo 3º do art. 107 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 06, de 28 de novembro de 1994, combinado com o art. 4º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do Regimento Interno, os abaixo assinados, diplomados pelo Tribunal Regional Eleitoral, assumiram, perante os representantes indicados, por delegação, pela Mesa Diretora e conforme autorizado pela decisão de 30 de janeiro de 2019, do Exmo. Sr. Desembargador Federal Relator do Processo nº 0100823-57.2018.4.02-0000, seus mandatos de Deputados Estaduais à 12ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.

DEPUTADO MÁRCIO CANELLA DEPUTADO MARCUS MULLER

LER

DEPUTADO LUIZ MARTINS  
DEPUTADO MARCOS ABRAHÃO  
DEPUTADO ANDRÉ CORREA  
DEPUTADO MARCUS VINÍCIUS



**TERMO SOLENE DE POSSE**

**TERMO DE POSSE DOS DEPUTADOS  
ESTADUAIS ELEITOS NO PLEITO DE 07  
DE OUTUBRO DE 2018.**

De acordo com o parágrafo 3º do art. 107 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 06, de 29 de novembro de 1994, combinado com o art. 4º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do Regimento Interno, os abaixo assinados, diplomados pelo Tribunal Regional Eleitoral, assumiram, perante os representantes indicados, por delegação, pela Mesa Diretora e conforme autorizado pela decisão de 30 de janeiro de 2019, do Exmo. Sr. Desembargador Federal Relator do Processo nº 0100823-57.2018.4.02-0000, seus mandatos de Deputados Estaduais à 12ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.

DEPUTADO MÁRCIO CANELLA DEPUTADO MARCUS MUL-

LER

DEPUTADO CHIQUINHO DA MANGUEIRA --

Id: 2189916

Ocorre que, diferentemente do afirmado pelo presidente da Mesa Diretora, com a Presidência do Deputado André Ceciliano, que parece, junto com os demais membros, transmutar os fatos, em nenhum momento o Juiz Federal Convocado, Dr. Gustavo Arruda, autorizou e determinou somente, dentro dos limites de sua competência, a necessidade da manutenção da custódia cautelar dos referidos deputados, *in verbis*:

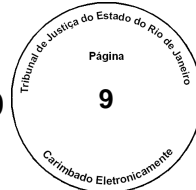
*(...) a possibilidade ou não de se tomar o compromisso por escrito, em unidade prisional ou no domicílio do Deputado que cumpre prisão domiciliar, são questões que devem ser submetidas à oportuna e prévia apreciação do Exmo. Presidente em Exercício da ALERJ, o Deputado Estadual André Ceciliano (e eventualmente aos demais componentes que atualmente funcionam junto à Mesa Diretora), autoridades privativamente incumbidas de deliberar sobre o cabimento dessas medidas administrativas afetas ao ato da posse si, como formalidade.<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> Fl. 3810.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



Nos mesmos termos, o teor da nota publicada no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>4</sup>, vejamos:

*O Tribunal Regional Federal (TRF2) informa que, em momento algum, autorizou ou determinou que a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) desse posse aos deputados presos durante a Operação Furna da Onça, considerando que se trata de medida derivada de deliberação interna corporis, de iniciativa exclusiva do Poder Legislativo estadual.*

*De fato, a decisão do TRF2 estritamente estabeleceu a prisão preventiva dos acusados, o que, por consequência, resultou no impedimento de participarem do ato de posse na sede da Alerj.*

**Sendo assim, cumpre esclarecer que a nota veiculada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), referente à posse dos parlamentares presos na Operação Furna da Onça, não corresponde aos fatos.**

*Na verdade, o Legislativo estadual do Rio de Janeiro apenas comunicou ao TRF2, por meio do ofício PG nº 174/2019, de 20 de março, que a Mesa Diretora deliberara no sentido de dar posse aos deputados eleitos que se encontram submetidos a prisão cautelar.*

**Assim, salta aos olhos o descompasso entre a realidade dos fatos e a justificativa apresentada!**

Não bastasse o argumento utilizado pelos membros da Mesa Diretora, no sentido de tentar justificar o injustificável a partir de uma interpretação

<sup>4</sup> <http://www10.trf2.jus.br/portal/nota-de-esclarecimento-operacao-furna-da-onca/> (Acesso em 27/03/2019).





# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



equivocada dos termos da decisão judicial proferida pelo TRF2, houve um claro descumprimento do *iter* regimental que regulamenta e determina a posse dos Deputados Estaduais no Estado do Rio de Janeiro.

Isto porque, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Resolução nº 810 de 1997) na Seção I, denominada 'DA POSSE DOS DEPUTADOS', dispõe em seu Art. 4º, *caput* que para a posse os candidatos diplomados Deputados Estaduais deverão se reunir em sessão preparatória realizada na sede da Assembleia Legislativa, in verbis:

**Art. 4º. Às quinze horas do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura os candidatos diplomados Deputados Estaduais se reunirão em sessão preparatória na sede da Assembleia Legislativa.**

(...)

Tal determinação não parece possibilitar diferente interpretação do que aquela que se direciona para a vedação, a *contrario sensu*, de que a posse ocorra em local diverso da sede da Casa de Leis. Tanto é verdade que há previsão regimental (Art. 4º, §6º) no sentido de postergar por até 30 (trinta) a posse do deputado diplomado por “*motivo de força maior ou enfermidade devidamente comprovada*”.

Ora, se fosse possível a realização do ato solene de posse dos candidatos eleitos e diplomados fora da sede da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, não haveria a necessidade da previsão regimental no sentido de prorrogar o prazo para a posse, bastava que a Mesa Diretora, por deferência à situação excepcional constatada, conferisse, de pronto, a posse no prazo inicialmente previsto em local a ser definido.

Somado a isto, tem-se que o Regimento Interno da ALERJ, em seu § 4º do Art. 4º veda expressamente que haja modificação no conteúdo do compromisso e





# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



no ritual de sua prestação, sendo, portanto, um ato com forma prescrita em lei (*ad solemnitatem*), vejamos:

*Art. 4º. Às quinze horas do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura os candidatos diplomados Deputados Estaduais se reunirão em sessão preparatória na sede da Assembleia Legislativa.*

*(...)*

*§3º. Examinadas e decididas pelo Presidente as dúvidas, se as houver, atinentes à relação nominal de Deputados, será tomado o compromisso solene dos empossados. De pé todos os presentes, o Presidente proferirá a seguinte declaração: **“Prometo desempenhar fielmente o mandato que me foi confiado, dentro das normas constitucionais e legais da República e do Estado, servindo com honra, lealdade e dedicação ao povo do Estado do Rio de Janeiro”.** Ato contínuo, feita a chamada, cada Deputado, de pé, ratificará a declaração dizendo: **“Assim o prometo”**, permanecendo os demais parlamentares sentados e em silêncio.*

**§ 4º. O conteúdo do compromisso e o ritual de sua prestação não poderão ser modificados; o compromissando não poderá ser empossado através de procurador.**

Isto posto, é fácil observar que o ato proferido pela Mesa Diretora da ALERJ está eivado de ilegalidades, inicialmente pelo vício no motivo, visto que justificado em cumprimento de decisão judicial proferida pelo juízo federal, a qual, como demonstrado, sequer tratou do assunto, limitando-se a, estritamente, estabelecer a prisão preventiva dos deputados acusados.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



Além do vício de motivo anteriormente referido – que por si só já justificaria a sustação do ato de posse, visto que nulo *ab ovo* – houve patente violação ao regramento solene de posse dos deputados estaduais previsto no Regimento Interno da ALERJ (Resolução nº 810 de 1997), eis que é exigida a reunião, em sessão preparatória, na sede da Assembleia Legislativa, sendo vedada, expressamente, a modificação do conteúdo do compromisso e no ritual de sua prestação.

Ora, é patente a constatação de que se admitir inovação inoficiosa dos institutos, é, sem sombra de dúvida, militar contra os princípios democráticos e romper com a confiança que o povo, titular do poder que rege o Estado em sua aceção mais ampla, deposita nas mesmas. Tais formalidades ensejam a garantia da confiabilidade nas instituições, não merecendo, portanto, serem alvo de interpretações dúbias e mitigação imotivada, como se deu nos fatos em epígrafe.

Nesse passo, em vista da necessidade da declaração da nulidade do termo de posse dos Deputados Estaduais presos preventivamente pela Operação Furna da Onça, Márcio Canella, Marcus Muller, Luiz Martins, Marcos Abrahão, André Correa e Chiquinho da Mangueira, com o fim de ver resguardada a integridade das instituições democráticas, especialmente na obediência às normas relativas ao empossamento de parlamentares, na lealdade devida pelos agentes públicos na motivação de seus atos, não restou outra medida que não a presente ação judicial, no propósito de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais, legais e inclusive o próprio Regimento Interno da ALERJ.

**- II -**

## **DOS FUNDAMENTOS**

### **II.a) Da Legitimidade Ativa**

Outorgou a Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo à Instituição a nota de essencialidade à função jurisdicional



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



do Estado (art. 127, caput, da Carta Federal). Na mesma linha, ao enumerar as suas funções institucionais, conferiu o art. 129, II e III, do mesmo diploma constitucional ao *Parquet* o dever-poder de instaurar inquéritos civis e de ajuizar ações civis públicas como forma de tutelar interesses difusos e coletivos, zelando para que as normas constantes do ordenamento jurídico sejam cumpridas pelo Poder Público.

Seguindo a esteira do regramento constitucional, a legislação ordinária cometeu ao Ministério Público legitimação ao ajuizamento da ação civil pública com vistas à tutela de interesses difusos e coletivos, dispondo neste sentido os artigos 1º, IV c/c 5º da Lei nº 7.347/85 e 25, IV, “a”, da Lei nº 8.625/93.

No presente caso, a legitimação possui diferentes sentidos: defesa da ordem jurídica; dos direitos de todos os cidadãos que se submetem a ação coercitiva dos diplomas legislativos da Casa de Leis Estadual; do regimento interno que deve ser seguido sob pena de violação ao princípio da impessoalidade.

Com isso, busca-se garantir a observância das regras constitucionais disciplinadoras do tema, tanto sob a perspectiva dos parlamentares produtores do Direito-Norma, quanto da cidadania, interessada inequívoca no que concerne ao fiel cumprimento da lei.

## II.b) Da Legitimidade Passiva

Não obstante não se ignore a carência de personalidade jurídica própria dos Órgãos do Poder Legislativo, tem-se que o entendimento da jurisprudência e da doutrina é no sentido de que em ações nas quais se discute questão ligada diretamente à autonomia, é admitida, excepcionalmente, a capacidade processual à instituição ou Poder.

Dessa forma, com esteio na referenciada construção teórica e jurisprudencial, há que se reconhecer a denominada “personalidade judiciária” da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para figurar nesta ação,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



especialmente porque a tutela jurisdicional aqui perseguida, nos termos da narrativa fática, correlaciona-se diretamente com o funcionamento, organização e atividades institucionais da edilidade. Nessa linha, segue jurisprudência:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRECLUSÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. LEGITIMAÇÃO PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO. POSSIBILIDADE RESTRITA. DEFESA DAS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO NÃO VERIFICADA NO CASO. 1. Cuida-se, na origem, de Agravo de Instrumento contra decisão que, nos autos da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva da Alerj, determinando sua exclusão do polo passivo. 2. Não se conhece do Recurso Especial quanto à matéria (art. 471 do CPC/1973) não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF. 3. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no REsp 1.164.017/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6.4.2010, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC/1973 (art. 1.036 do CPC/2015), **que os órgãos legislativos não possuem personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que somente podem demandar em juízo para defender seus direitos institucionais, entendidos esses como os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.** Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores. 4. Registro que, em relação à legitimação ativa para ajuizamento de*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*Ação Civil Pública, há posicionamento de que as normas que instituíram o microssistema da defesa dos interesses difusos e coletivos remetem à interpretação que amplie, e não restrinja, o rol dos legitimados para a propositura da ação coletiva. Nesse sentido: REsp 1.075.392/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Rel. p/acórdão Min. Herman Benjamin, DJe 4.5.2011. 5. No presente caso, porém, busca-se a anulação do ato de provimento para cargo em comissão de servidora do órgão por suposto ato de improbidade administrativa, não havendo falar em defesa de prerrogativas institucionais. Além disso, não se discute a legitimação processual ativa, mas sim passiva. 6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.*

Como se defluiu da narrativa fática, o Ministério Público objetiva com a presente ação compelir a edilidade a dar amplo, raso e pleno cumprimento à Carta Magna e ao Regimento Interno da ALERJ, que cuida do rito de compromisso e posse de Deputados no Estado do Rio de Janeiro.

Dessa forma, tem-se como evidente que é uma prerrogativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro se defender autonomamente nesta lide, razão pela qual se sustenta o argumento sobre a concessão de capacidade postulatória à ALERJ para atuar neste feito, reconhecendo-se sua legitimidade passiva e citando-se a mesma para contestar esta ação.

De outra borda, os argumentos acima expendidos acerca da legitimação passiva da Assembleia Legislativa – em razão de reconhecida (doutrinária e jurisprudencialmente) personalidade judiciária – não exclui a legitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro. Isso porque o Estado do Rio de Janeiro, ente este personalizado e que concentra, unitária e exclusivamente, pelo menos no plano do direito material, todos os órgãos de Poder no âmbito estadual.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



Com efeito, sem prejuízo à presença da ALERJ no polo passivo, é certa a pertinência subjetiva da lide também em relação ao Estado do Rio de Janeiro, pouco importando eventual manifestação de desinteresse *in concreto*.

Neste aspecto, convém rememorar que no microsistema do processo coletivo, que conjuga, entre outras, a Lei da Ação Popular, há previsão expressa no sentido de que a pessoa jurídica de direito público, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público (Art. 6º, § 3º, Lei nº 4.717/65). É exatamente esta a hipótese em testilha, já que se persegue o cumprimento ao preceito constitucional e legal de integridade das instituições, clara expressão, portanto, de interesse público primário, fato que, por si só, justifica a presença do Estado do Rio de Janeiro no polo passivo.

Portanto, tem-se em suma que muito embora exista a regra geral de que apenas os entes personalizados – dentre os quais não figuram os órgãos públicos, como a Assembleia Legislativa – disponha de capacidade de estar em juízo, na defesa de seus direitos, não deve ser olvidada a importante construção doutrinária e jurisprudencial anteriormente referida que outorga, em caráter excepcional, a estes órgãos despidos de personalidade jurídica a capacidade para defender em juízo interesses, prerrogativas e direitos institucionais próprios, com o escopo de manutenção, preservação, autonomia e independência de suas atividades em face de outro Poder. É a aqui já identificada e inafastável: personalidade judiciária da ALERJ. Aliado a isso, há a legitimação passiva do Estado do Rio de Janeiro, em razão dos fatos anteriormente expostos.

## II.c) Da teoria dos motivos determinantes

O motivo é um dos requisitos do ato Administrativo, ele nada mais é que a situação de direito ou de fato que justifica a realização do ato da administração. Pela teoria dos motivos determinantes, caso o ato administrativo seja motivado, essa



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



justificativa, vincula a validade do ato. Nesse sentido, ao verificar-se que as razões que deram origem a ele não são condizentes com a realidade fática ou de direito, deve ser tornado inválido.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro informa que tanto o motivo – circunstâncias de fato e de direito antecedentes ao ato e que levam a Administração a praticá-lo – quanto a sua finalidade – situação que sucede o exercício do ato, porque corresponde a algo que a administração deseja alcançar com sua edição – contribuem para a formação da vontade da administração.

O pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato, o pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a administração a praticar determinado ato administrativo.

Nas palavras da ilustre administrativista: *“a ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo”*.<sup>5</sup>

Insta salientar que não há que se confundir motivo e motivação. A motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. A doutrina discute, se a motivação é obrigatória, há quem defenda só é exigível quando tratar-se de ato vinculado, pois, nesse caso, a Administração deve demonstrar que o ato está em conformidade com os motivos indicados na lei. De outro lado, há quem entenda a sua necessidade nos atos discricionários, pois, sem ela, não haveria meios de conhecer e controlar a legitimidade dos motivos que levaram a Administração a praticar o ato.

Porém, em um ponto fulcral a doutrina converge: se a Administração indicar o fundamento do ato, motivando-o, a validade do mesmo se vinculará aos

---

<sup>5</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: EDITORA ATLAS, 2014. p. 219.





# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



motivos indicados, sejam eles de fato ou de direito, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua mais absoluta nulidade: é a teoria dos motivos determinantes.

Laubadère<sup>6</sup>, tratando dos vícios no motivo, leciona que:

*“O ato administrativo pode ser ilegal porque os motivos alegados pelo autor não existiram, na realidade, ou não têm o caráter jurídico que o autor lhes emprestou; é a ilegalidade por inexistência material ou jurídica dos motivos (considerada, ainda, erro de fato ou de direito)”*

Tal teoria vem sendo acolhida pelos Tribunais, conforme a jurisprudência:

*TRIBUNAL QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 60473 Processo: 199971100075769 UF: RS Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 06/06/2000 Documento: TRF400076692 ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA VISANDO A CONCESSÃO DE LICENÇA NÃO REMUNERADA PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE (ART. 84 DA LEI Nº 8.112/90). ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. **NULIDADE DO ATO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE DORECURSO REJEITADA.***

A referida teoria tem sido amplamente aceita na jurisprudência do STJ. Inclusive tem esclarecido que a invalidação dos atos administrativos pela teoria dos motivos determinantes dá-se não apenas quando os motivos elencados não existiram ou eram falsos, mas também quando deles não advier a necessária coerência da

<sup>6</sup> Manuel de Droit Administratif, LGDJ, Paris, 1976, p. 90.



fundamentação exposta com o resultado obtido com a manifestação de vontade da Administração Pública. Colaciono um precedente exemplar:

ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO AOS MOTIVOS DETERMINANTES. INCONGRUÊNCIA. ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. DANO MORAL. SÚMULA 7/STJ. 1. Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle pelo Judiciário quanto à legalidade formal e substancial, cabendo observar que os motivos embaixadores dos atos administrativos vinculam a Administração, conferindo-lhes legitimidade e validade. **2. "Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido" (MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011).** 3. No caso em apreço, se o ato administrativo de avaliação de desempenho confeccionado apresenta incongruência entre parâmetros e critérios estabelecidos e seus motivos determinantes, a atuação jurisdicional acaba por não invadir a seara do mérito administrativo, porquanto limita-se a extirpar ato eivado de ilegalidade. 4. A ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos administrativos podem e devem ser apreciados pelo Poder Judiciário, de modo a evitar que a discricionariedade transfigure-se em arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade.



**5. "Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária."** (Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 15ª Edição.) 6. O acolhimento da tese da recorrente, de ausência de ato ilícito, de dano e de nexo causal, demandaria reexame do acervo fático-probatórios dos autos, inviável em sede de recurso especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp 1280729/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 10/04/2012, p. DJe 19/04/2012.)

Como muito bem leciona Bandeira de Mello (203, p. 369) sobre a teoria dos motivos determinantes:

*De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. **Sendo assim, a invocação de "motivo de fato" falso, inexistente ou incorretamente qualificado vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato.** Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou, ainda quando a lei não*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*haja expressamente imposto a obrigação de enuncia-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificaram.*

Para Justen Filho (2011, p. 406):

*A teoria dos motivos determinantes estabelece que o agente administrativo se vincula à motivação adotada, de modo que se presume que o motivo indicado foi o único a justificar a decisão adotada. Essa teoria deve ser adequada à novas concepções do direito administrativo. A sua concepção original não se presta mais ao controle da validade dos atos administrativos. Foi desenvolvida nos primórdios do direito administrativo, quando ainda não se delineara de modo perfeito a distinção entre autonomia de vontade privada e vontade funcionalizada própria do direito administrativo. Mais ainda, era um instrumento de controle construído em vista de certa concepção de discricionariedade. A afirmação pelo agente de que atuou fundado em determinado motivo não produz efeitos vinculantes para fins de controle. Pode evidenciar-se a existência de motivos ocultos ou disfarçados. Mas não há impedimento a que a Administração Pública evidencie, posteriormente, que o ato se fundou em outros motivos, que justificavam adequadamente a decisão adotada. A equivocada indicação do motivo é uma falha, mas o grave reside na ausência de atuação orientada a satisfazer as necessidades coletivas, com observância de um procedimento democrático.*

Por todo o exposto, é forçoso reconhecer que houve uma dupla violação do motivo do ato administrativo exarado pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



do Rio de Janeiro, a uma porque inobservado o pressuposto de direito para a prática do ato de posse dos deputados estaduais, isto é, a violação às disposições constitucionais e regimentais exigidas para a realização do ato, conforme se demonstrará mais profundamente no item “II.d”; a duas, porque o pressuposto de fato, isto é, o conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levaram a Mesa Diretora da ALERJ a empossar os deputados não correspondem a verdade dos fatos.

Muito embora se reconheça que a concessão de posse a Deputado diplomado, desde que respeitado todo o arcabouço constitucional e legislativo, independa da exposição de motivos – motivação – por parte da autoridade competente à investidura do parlamentar, uma vez motivado o ato administrativo, a Administração (no caso a ALERJ em atividade atípica) fica vinculada aos motivos expostos (“Teoria dos motivos determinantes”). É o que se extrai de todo o explicitado nas linhas passadas!

Ora, como amplamente exposto no Item I (Dos Fatos), o Presidente da Mesa Diretora da ALERJ, o Deputado André Ceciliano, conforme se constata da Ata da 2ª Reunião Ordinária e do próprio texto do termo de posse dos Deputados levados ao encarceramento preventivo por força da Operação Furna da Onça, motivou a autorização da retirada do livro de posse da Casa Parlamentar do Estado do Rio de Janeiro, com a conseqüente tomada de compromisso pelos mesmos, no cumprimento de decisão judicial proferida pelo TRF2 nos autos do Processo nº Processo nº 0100823-57.2018.4.02.0000 (2018.00.00.100823-3).

Ocorre que, conforme exhaustivamente demonstrado, a referida decisão judicial se limitou a analisar, estritamente, a necessidade da manutenção da custódia cautelar dos aludidos deputados, o que, por conseqüência, restou no impedimento de participarem do ato de posse na sede da ALERJ. Não há em nenhuma linha do ato jurisdicional proferido, a determinação no sentido de que a Casa de Leis confira ato de investidura aos Deputados envolvidos na Operação Furna da Onça, o que torna clarividente o vício na formação do ato administrativo perseguido.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



A menção pelo d. juízo federal ao analisar o pleito a ele submetido se ateve a salientar a incompetência daquele órgão do Poder Judiciário para apreciar questões atinentes ao cabimento de medidas administrativas afetas ao ato da posse em si, vejamos:

*(...) a possibilidade ou não de se tomar o compromisso por escrito, em unidade prisional ou no domicílio do Deputado que cumpre prisão domiciliar, são questões que devem ser submetidas à oportuna e prévia apreciação do Exmo. Presidente em Exercício da ALERJ, o Deputado Estadual André Ceciliano (e eventualmente aos demais componentes que atualmente funcionam junto à Mesa Diretora), autoridades privativamente incumbidas de deliberar sobre o cabimento dessas medidas administrativas afetas ao ato da posse si, como formalidade.<sup>7</sup>*

Tal entendimento foi corroborado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio de nota publicada no dia 21 de março de 2019, em seu sítio eletrônico, *in verbis*<sup>8</sup>:

*De fato, a decisão do TRF2 estritamente estabeleceu a prisão preventiva dos acusados, o que, por consequência, resultou no impedimento de participarem do ato de posse na sede da Alerj.*

**Sendo assim, cumpre esclarecer que a nota veiculada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), referente à posse dos parlamentares presos na Operação Furna da Onça, não corresponde aos fatos.**

<sup>7</sup> Fl. 3810.

<sup>8</sup> <http://www10.trf2.jus.br/portal/nota-de-esclarecimento-operacao-furna-da-onca/> (Acesso em 25/03/2019).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*Na verdade, o Legislativo estadual do Rio de Janeiro apenas comunicou ao TRF2, por meio do ofício PG nº 174/2019, de 20 de março, que a Mesa Diretora deliberara no sentido de dar posse aos deputados eleitos que se encontram submetidos a prisão cautelar.*

Desta feita, resta clarividente que o ato proferido pela Mesa Diretora da ALERJ, no sentido de autorizar e empossar os Deputados eleitos fora da sede da casa parlamentar, é nulo, pois os motivos que alicerçaram o ato administrativo são inexistentes e não coerentes com a realidade dos fatos, isto é, o empossamento se alicerçou sob o que a doutrina denomina de 'falso motivo', qual seja, o cumprimento de uma decisão judicial.

## **II.d) Do descumprimento do Regimento Interno da ALERJ e da natureza solene do ato de posse**

Não fosse suficiente que o ato administrativo lançado pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em total descompasso com os pilares das instituições democráticas, esteja eivado de vício de motivo, o que o torna nulo *ab ovo*, há também uma grave deformidade em sua forma, conforme se verá adiante.

Nessa toada, houve também um claro descumprimento do *iter* regimental previsto para a realização do ato solene de posse dos Deputados Estaduais no Estado do Rio de Janeiro.

Isto porque, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Resolução nº 810 de 1997) na Seção I, denominada 'DA POSSE DOS DEPUTADOS', dispõe em seu Art. 4º, *caput* que para a posse os candidatos diplomados Deputados Estaduais deverão se reunir em sessão preparatória realizada na sede da Assembleia Legislativa, in verbis:





# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100

**Art. 4º. Às quinze horas do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura os candidatos diplomados Deputados Estaduais se reunirão em sessão preparatória na sede da Assembleia Legislativa.**

(...)

Tal determinação não parece possibilitar diferente interpretação do que aquela que se direciona para a vedação, a *contrario sensu*, de que a posse ocorra em local diverso da sede da Casa de Leis. Tanto é verdade que há previsão regimental (Art. 4º, §6º) no sentido de postergar por até 30 (trinta) a posse do deputado diplomado por “*motivo de força maior ou enfermidade devidamente comprovada*”.

Ora, se fosse possível a realização do ato solene de posse dos candidatos eleitos e diplomados fora da sede da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, não haveria a necessidade da previsão regimental no sentido de prorrogar o prazo para a posse, bastava que a Mesa Diretora, por deferência à situação excepcional constatada, conferisse, de pronto, a posse no prazo inicialmente previsto em local a ser definido.

Somado a isto, tem-se que o Regimento Interno da ALERJ, em seu § 4º do Art. 4º veda expressamente que haja modificação no conteúdo do compromisso e no ritual de sua prestação, sendo, portanto, um ato com forma prescrita em lei (*ad solemnitatem*), vejamos:

*Art. 4º. Às quinze horas do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura os candidatos diplomados Deputados Estaduais se reunirão em sessão preparatória na sede da Assembleia Legislativa.*

(...)

*§3º. Examinadas e decididas pelo Presidente as dúvidas, se as houver, atinentes à relação nominal de Deputados, será*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*tomado o compromisso solene dos empossados. De pé todos os presentes, o Presidente proferirá a seguinte declaração: “Prometo desempenhar fielmente o mandato que me foi confiado, dentro das normas constitucionais e legais da República e do Estado, servindo com honra, lealdade e dedicação ao povo do Estado do Rio de Janeiro”. Ato contínuo, feita a chamada, cada Deputado, de pé, ratificará a declaração dizendo: “Assim o prometo”, permanecendo os demais parlamentares sentados e em silêncio.*

**§ 4º. O conteúdo do compromisso e o ritual de sua prestação não poderão ser modificados; o compromissando não poderá ser empossado através de procurador.**

Os atos solenes – conforme as ilustres lições de Caio Mario da Silva Pereira – são aqueles que não têm *“nenhum valor a vontade que deixa de revestir a forma de emissão imposta pelo ordenamento jurídico (forma dat esse rei) (...) De forma ad solemnitatem temos exemplos em todas as espécies em que o negócio jurídico é ineficaz quando desvestido dela (testamento, transmissão de bens imóveis, etc.): se o ato ostenta forma diversa daquela determinada, não vale, não produz efeitos, ainda que a vontade do agente se tenha inequivocamente produzido para aquele fim, porque o requisito formal domina o conteúdo do negócio jurídico, criando a integração deste com aquele, de maneira indissolúvel”*.<sup>9</sup>

Dentro da seara dos atos administrativos – como não se nega a natureza dos atos proferidos pela Assembleia Legislativa quando do exercício de sua função atípica – o grande defeito que incide sobre a forma do ato é a afronta à especificidade que a lei impõe para a exteriorização da vontade administrativa. Se a lei – aqui entendida de forma ampla – estabelece determinada forma como revestimento do ato,

<sup>9</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil – Introdução ao Direito Civil – Vol. I. Ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2010. p. 422.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



não pode o agente público deixar de observá-la, sob pena de invalidação por vício de legalidade.

Quando o Presidente da Mesa Diretora, em contrariedade ao que dispõe o regimento interno da ALERJ, especificamente o Art. 4º, caput e §4º da referida norma, determina que seja tomado termo de posse fora das instalações da sede da assembleia legislativa, ignorando todo o ritual solene previsto, não age somente em contrariedade à legalidade estrita que se impõe ao agente imbuído da função administrativa, mas também ignora preceito constitucional tão caro ao estado democrático de direito: a impessoalidade.

Nas lições de Carvalho Filho<sup>10</sup>:

*“O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto representa uma faceta da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicando alguns para favorecimento de outros”.*

Ora, é patente a constatação de que se admitir inovação inoficiosa dos institutos, é, sem sombra de dúvida, militar contra os princípios democráticos e romper com a confiança que o povo, titular do poder que rege o Estado em sua acepção mais ampla, deposita nas mesmas. Tais formalidades ensejam a garantia da confiabilidade nas instituições, não merecendo, portanto, serem alvo de interpretações dúbias e mitigação imotivada, como se deu nos fatos em epígrafe.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 20.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



- III -

## **DO PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM CARÁTER ANTECEDENTE**

**(Art. 303, Código de Processo Civil)**

Baseado no princípio da efetividade e tempestividade do processo como instrumento da jurisdição, a Lei Federal n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) autoriza em seu art. 12, *caput*, que os magistrados concedam medidas liminares a fim de realizar a tutela preventiva dos direitos ou interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, anote-se:

**Art. 12.** *Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.*

O instituto processual da tutela de urgência (art. 300 do CPC), aplicável ao procedimento da Ação Civil Pública (art. 19, Lei 7.347/85), também confere a possibilidade de que, mediante o atendimento de determinados requisitos (verossimilhança da alegação e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação), sejam antecipados, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial.

**Art. 300.** *A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

Ou mesmo, quando a urgência for contemporânea à propositura da ação, o autor pode optar pelo requerimento da tutela antecipada e ao pedido de tutela fina, apresentando o direito que se busca realizar e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo:

**Art. 303.** *Nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial pode limitar-se ao*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.*

Esta é a opção do Ministério Público, que demonstra estarem presentes os requisitos autorizadores no caso em comento. O *fumus boni iuris* decorre (i) do inverossímil motivo declarado nos termos de posse dos Deputados Estaduais presos provisórios; (ii) do descumprimento do Art. 4º, caput e §1º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; (iii) pela violação aos princípios que regem a administração pública, especialmente a legalidade e a impessoalidade; (iv) o vício na forma do ato, eis que ignorada a natureza solene do compromisso de posse.

Já o *periculum in mora* no presente caso é *ope legis*, visto que, no microsistema do processo coletivo nacional, constituído por diversos diplomas normativos esparsos, dentre eles a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/1992), a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), dentre outros, há previsão expressa acerca da possibilidade da concessão de suspensão liminar com vias a suspender o ato que se impugne lesivo ao patrimônio público, é o que dispõe o Art. 5º, §4º da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965), *in verbis*:

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

(...)

**§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



E, como bem observado pelo legislador coletivo e reproduzido pela doutrina pátria, patrimônio público transpassa a ideia de conjunto de bens de cunho eminentemente material e econômico, se moldando, desta maneira, também ao conjunto de bens e interesses de natureza moral/imaterial, vejamos:

*Patrimônio público, por sua vez, é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público, conceito este extraído do art. 1º da Lei nº 4.717/65 e da dogmática contemporânea, que identifica a existência de um patrimônio moral do Poder Público.<sup>11</sup>*

O *periculum in mora* pode ser observado, ainda, sobre inúmeros outros prismas. Primeiramente é possível extraí-lo da possibilidade de, em caso de revogação da prisão preventiva pelo juízo competente, os Deputados Estaduais envolvidos na operação Furna da Onça, dar legitimidade ao retorno dos referidos parlamentares de exercerem seus mandatos, com todas as garantias e prerrogativas a eles inerentes, rompendo com a fidúcia depositada pelos eleitores nos candidatos a cargo eletivo que se estabelece no transcorrer da campanha eleitoral, quando os candidatos se apresentam com propostas de desempenharem tão nobre função com dignidade e obediência aos preceitos constitucionais que devem mostrar o desempenho da atividade parlamentar.

Certamente, o eleitor que depositou seu voto (fidúcia) nos referidos Deputados não o fez com a intenção de escolher um representante que compõe, ainda que provisoriamente, o efetivo carcerário do Estado.

Além disso, e talvez com maior relevância, é a necessidade da manutenção da estabilidade do sistema democrático como um todo, eis que o ato emanado pela Casa de leis que tenha decorrido de uma premissa infundada,

---

<sup>11</sup> ALVES, Rogério Pacheco. GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 204-205.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



circunstância esta denominada pela doutrina de ‘falso motivo’, é uma afronta a imagem do Poder Legislativo, que transpassa a pessoa de seu Presidente e membros da Mesa Diretora, mas todo os pilares de sustentação do Estado Democrática de Direito e na confiabilidade que se deposita nas instituições.

Considerando que a pretensão apresentada nesta exordial consiste em resguardar a confiabilidade nas instituições e a integridade dos princípios democráticos, na medida em que a manutenção do ato de posse dos referidos parlamentares rompem com a confiança que o povo, titular do poder que rege o Estado em sua acepção mais ampla, deposita nas mesmas.

Nesse mosaico, tem-se que as razões apontadas pelo *Parquet* estão ancoradas em expressos dispositivos legais de aplicação inequívoca à espécie. Além do que, a eventual não concessão da tutela liminar pretendida importará, como dito, no **perecimento do direito** e na **manutenção de situação de absurda ilegalidade**.

A doutrina, no escólio de Alexandre Freitas Câmara assim se manifesta sobre o instrumento ora manejado por intermédio desta ação civil pública:

*“o procedimento previsto nos arts. 303 e 304 será empregado apenas naqueles casos em que “a urgência for contemporânea à propositura da ação”, hipótese em que, havendo urgência extrema, poderá o demandante limitar-se a, na petição inicial, requerer a tutela de urgência satisfativa, com a indicação do pedido do pedido de tutela final, a exposição sumária da causa, do direito que se busca realizar e da situação de dano iminente (art. 303), além do valor da causa (art. 303, §4º).*

*(...)*

*Tenha-se claro, então, que a técnica prevista no art. 303 será usada apenas naqueles casos em que “a urgência [é] contemporânea à propositura da ação”, devendo-se entender esta expressão no sentido de que a regra aqui examinada é*





## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*aplicável naqueles casos em que, surgida a situação de urgência, faz-se necessária a imediata propositura da demanda (sendo, pois, a situação de urgência e a propositura da demanda contemporâneas)."*

No mesmo sentido Fredie Didier Junior, para quem a medida ora requerida é:

*"concebida para aqueles casos em que a situação de urgência já é presente no momento da propositura da ação e, em razão disso, a parte não dispõe de tempo hábil para levantar os elementos necessários para formular o pedido de tutela definitiva (e respectiva causa de pedir) de modo completo e acabado, reservando-se a fazê-lo posteriormente" (DIDIER JR, 2015, p. 572).*

Deste modo, esta nova técnica trazida pelo Novo Código mostra-se como o melhor meio de serem efetivamente tutelados os direitos aqui indicados.

Por fim, importante dizer que **quando se exigia a irreversibilidade do dano** como pré-requisito à admissão de um provimento antecipado como o ora pleiteado, nos termos do art. 273, §2º, do antigo Código de Processo Civil (atualmente previsto no art. 300, § 3º), **já tínhamos consolidado o entendimento doutrinário de que** *"... a pura e radical proibição de concessão da tutela diante de perigo de irreversibilidade do provimento antecipado poderá significar, para o autor, o perecimento do seu próprio direito, ou seja, a perda do objeto da demanda"* (Joel Dias Figueira Júnior. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. IV, tomo 1. São Paulo: RT, 2001, p. 228), o que restaria por afrontar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), pedra angular do acesso à Justiça.

Sobre o mesmo caminho andava a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*“A exigência de irreversibilidade inserta no §2º do art. 273 do Código de Processo Civil não pode ser levada a extremos, sob pena de o novel instituto da tutela antecipatória não cumprir a excelsa missão a que se destina” (STJ, REsp nº 144.656/ES, 2ª Turma, Rel. Min. Adhemar Maciel, j. em 06.10.97, DJU de 27.10.97, p. 54.778).*

Convém também destacar que a restrição contida na Lei nº 9.494/97 e na Lei nº 8.437/92, relativa à concessão de liminares em detrimento do Poder Público, há muito foi superada pelos nossos tribunais.

Daí porque, já teve o Superior Tribunal de Justiça a oportunidade de assentar que a restrição legal à concessão de medidas cautelares contra o poder público *“só subsiste enquanto o retardamento não frustrar a tutela judicial, que é garantia constitucional”* (REsp nº 6063/RS e 6371/RS), sob pena de esvaziamento da noção, doutrinariamente difundida, do mínimo existencial.

Ressalte-se, ainda quanto a este aspecto, que embora as restrições legalmente impostas ao poder cautelar do Juiz tenham sido consideradas constitucionais por ocasião dos julgamentos da ADC nº 4 e da ADIMC nº 223/DF, nesta o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de análise, em cada caso concreto, *“... da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar”* (Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 05.04.90, DJU de 29.06.1990, p. 6218), o que deve ser levado em conta no presente caso, dada a evidente superioridade dos direitos aqui desrespeitados, frente ao exercício prévio de contraditório pelos entes públicos.

Nesse sentido, recente julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em decisão de proferida em caso concreto bastante similar ao presente, determinou:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORA INATIVA. REENQUADRAMENTO. REDUÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DA AGRAVANTE. DECISÃO DE INDEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA. 1. Súmula nº 60 do TJERJ. 2. Possibilidade de concessão de medidas liminares ou antecipatórias, conforme entendimento pacificado nos Tribunais Superiores e nesta Corte, em uma interpretação restritiva dos arts. 1º da Lei nº 9494/97 e 7º, §2º, da Lei nº 12016/09, mormente em se tratando de hipótese de restabelecimento de vantagens ou prestações anteriormente recebidas, porém suprimidas por ato do Poder Público, como se apresenta a pretensão autoral. 3. Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que resguardado o direito do servidor à irredutibilidade de vencimentos. Precedentes do STJ (AgRg no RMS 20009 / DF; RMS 33.848/SE; AgRg no RMS 30.304/MS). RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, COM FULCRO NO ART. 557, §1º-A, CPC, NÃO PARA DETERMINAR O REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE NO NÍVEL XI DO ANEXO XIV DA LEI Nº5772/10, MAS PARA QUE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ORA AGRAVADO, ABSTENHA-SE DE DESCONTAR OS VALORES REFERENTES AO REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE”. (Agravo de Instrumento no Processo nº 0024451-02.2014.8.19.0000. Décima Primeira Câmara Cível. Desembargador Relator Fernando Cerqueira Chagas, DJ 30/05/2014).*

A Súmula nº 60 do TJRJ invocada pelo magistrado traz em seu verbete que é *“admissível a antecipação de tutela de mérito, mesmo contra a Fazenda Pública, desde que presente os seus pressupostos”*.

E com a edição do Código de Processo Civil de 2015, ficou ainda mais evidente a possibilidade da concessão de medidas antecipatórias face ao



**Poder Público**, eis que um de seus requisitos anteriormente existentes, não mais se encontra presente no novel regramento. Ademais, este, por sua vez, já incorporou em seus textos toda a ideologia capitaneada pelas jurisprudências dos Tribunais Superiores o qual, sem considerar inconstitucional o art. 1º da Lei 9.494/97, flexibiliza casuisticamente a norma proibitiva *sub examinem*, em prol de uma melhor regra de concessão de antecipações.

**- IV -**

***DO NÃO CABIMENTO DE DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO E/OU  
MEDIÇÃO***

Conforme se deflui da narrativa fática e dos fundamentos jurídicos anteriormente expostos, a ação ora proposta se destina a tutelar direito público que, por sua natureza, ostenta cunho indisponível. Dessa forma, *prima facie*, não haveria que se falar em hipótese de conciliação entre as partes.

Entrementes, em atenção à instrumentalidade das formas e à própria redação dos arts. 303, II e III e 334, § 4º, inciso I e § 5º, todos do Código de Processo Civil, cuja aplicação à Lei nº 7.347/85 é subsidiária, **informa a parte autora, desde logo, que não possui interesse na realização de audiência de conciliação e/ou mediação com os demandados.**

**- V -**

***DOS PEDIDOS***

Pelo exposto, sendo inescusável, legítimo, urgente, necessário e contemporâneo, espera o Ministério Público de Vossa Excelência que:

**1.** A gravidade dos fatos até aqui narrados não pode deixar qualquer dúvida quanto à necessidade da concessão de medida liminar de antecipação dos efeitos da tutela, com vistas a impedir a perpetuação de danos aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



2. Pelas razões expostas e com espeque no art. 303 do Código de Processo Civil, o deferimento do pedido de tutela provisória de urgência em caráter antecedente para que sejam imediatamente suspensos todos os efeitos do ato emanado pela Mesa Diretora da ALERJ, presidida pelo Deputado André Ceciliano, que autorizou a retirada do livro de posse da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o seu encaminhamento à Penitenciária em que estão recolhidos os Deputados Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão e André Correa e à residência de Chiquinho da Mangueira, visto que **(i)** alicerçado sob falso motivo e **(ii)** emanado em desconformidade com o que determina o Regimento Interno da ALERJ e em descompasso com os princípios regentes da Administração Pública, especialmente a ilegalidade e a impessoalidade.

3. A citação dos réus para que, querendo, contestem a presente ação no prazo legal, sob pena de revelia;

4. Que os réus sejam também intimados para cumprir as determinações liminares contidas no item 2.

5. Em atendimento ao *caput* do art. 303, CPC, o Ministério Público indica como pedido final a confirmação do pleito antecipatório concedido em caráter antecedente e a condenação dos réus a anular, de forma definitiva, os termos de posse dos Deputados Márcio Canella, Marcus Muller, Luiz Martins, Marcos Abrahão e André Correa, Marcus Vinícius e Chiquinho da Mangueira, visto que **(i)** alicerçado sob falso motivo e **(ii)** emanado em desconformidade com o que determina o Regimento Interno da ALERJ e, por consequência, em descompasso com os princípios regentes da Administração Pública, especialmente a ilegalidade e a impessoalidade.

6. A condenação dos réus ao pagamento de verba honorária de sucumbência a ser revertida ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA  
Av. Nilo Peçanha, 151 – 9º Andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20020-100



Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta o Ministério Público, desde logo, pela produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, notadamente a documental, documental suplementar e testemunhal.

Diante dos mandamentos estabelecidos pela legislação processual, dá-se à causa o valor mínimo de R\$ 1.000 (mil reais).

Rio de Janeiro, 27 de março de 2019.

**SALVADOR BEMERGUY**

Promotor de Justiça

Matrícula nº 2123