



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

Ofício PGPR nº 41 /2020

Em 11 de agosto de 2020

Senhor Relator,

Tenho a elevada honra de, em atenção ao Ofício eletrônico nº 9.654/2020 por meio do qual se solicitaram Informações destinadas à instrução desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.477-RJ, prestá-las em anexo, desde já assistido pela Procuradoria-Geral desta Augusta Casa de Leis.

Colho o ensejo para renovar os protestos de elevada estima e nímia consideração.


Deputado **ANDRÉ CECILIANO**
Presidente da Assembleia Legislativa


SERGIO PIMENTEL BORGES DA CUNHA
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

Excelentíssimo Senhor
Ministro **CELSO DE MELLO**
Digníssimo Relator da ADI nº 6.477-RJ
Colendo Supremo Tribunal Federal



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA GERAL

Egrégio Tribunal,

INTRODUÇÃO

Por meio desta ADI, o Partido Político requerente não solicitou que se requisitassem Informações ao Parlamento fluminense. Em verdade, o Partido Político não pediu a declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 102 da Constituição fluminense. Confirmam-se os requerimentos e pedido:

"a) O deferimento da medida cautelar ora requerida para, até a decisão final da presente ADI, que definirá os contornos do “foro privilegiado”:

i. que se determine que o TJRJ aplique o decisum da QO na AP 937, mantendo as investigações do caso envolvendo o **Senador Flávio Bolsonaro** na primeira instância (27ª Vara Criminal da Capital);

ii. que se determine que o TJRJ, observando a jurisprudência firme deste Eg. STF, deixe de aplicar sua interpretação ampliativa ao foro por prerrogativa de função em suas futuras decisões .

b) No mérito, a confirmação das liminares pleiteadas, com a interpretação conforme a Constituição Federal do § 1º dos art. 102 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, para excluir a interpretação de qualquer prorrogação ou extensão do foro por



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

prerrogativa de função ao término do mandato de deputado estadual .

c) Fixação da seguinte tese: “Ao término do exercício do cargo, cessa a imunidade formal de foro por prerrogativa dele decorrente, independentemente de assunção ou não de outro cargo posteriormente, inclusive em reeleição para o mesmo cargo, momento no qual os processos serão remetidos à primeira instância, exceto se já publicado o despacho de intimação para apresentação de alegações finais”.

d) Reafirmação, **em precedente vinculante**, das seguintes teses fixadas no âmbito da AP 937: “(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos 27 crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo ”.” (grifos acrescidos)

Aliás, sobre a edição pela ora Requerida do art. 102, § 1º, da Constituição do Estado, o Partido Político afirma:

"Essa foi a interpretação dada pela Corte ao analisar os entendimentos dissonantes de Tribunais brasileiros - e, sobretudo, apartados do espírito republicano do constituinte



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

originário - acerca do seguinte dispositivo constitucional:

'Art. 53 Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.'

Em aproximação ao caso concreto, sabe-se que a própria Constituição Federal estabelece um regime de extensão das imunidades dos parlamentares federais aos estaduais - e, aqui, o foro por prerrogativa de função deve ser encarado como uma imunidade formal. Veja-se o seguinte dispositivo constitucional:

'Art. 27

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.'

Partindo desse comando constitucional, o poder constituinte derivado decorrente pôde e pode estabelecer critérios de foro especial para determinadas autoridades, inclusive deputados estaduais. Com tal autorização constitucional, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu que os parlamentares estaduais devem ser julgados pelo TJRJ. Veja-se o trecho da norma:



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

'Art. 102 Os Deputados são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça.'

Em leitura ainda inicial, o dispositivo da constituição estadual parece aderente à prática constitucional federal. Contudo, e como se viu no dia de ontem, a interpretação dada pelo Eg. TJRJ ao dispositivo da constituição estadual não se coaduna com as balizas constitucionais estabelecidas por esse Eg. Tribunal ao longo da história. Com efeito, fala-se aqui principalmente da AP 937/RJ, brilhantemente relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, e que constitui um verdadeiro divisor de águas no tema do foro por prerrogativa de função." (grifos acrescidos)

NÃO CONHECIMENTO
Questão Subjetiva

Como se vê, a menção ao Excelentíssimo Senhor Senador da República Flávio Nantes Bolsonaro, além do uso do advérbio "ontem", indicando figadal reação a respeitável Decisão de Egrégio Órgão julgador do Colendo Tribunal de Justiça fluminense, proferida em processo subjetivo, demonstram que o Partido Político impugna - com invejável velocidade, conceda-se... - medida jurídico-penal que teria beneficiado um específico ser humano.



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

A Ação Direta de Inconstitucionalidade não se presta, diretamente ou por via transversa, a impugnações de decisões jurisdicionais específicas, que beneficiem ou prejudiquem uma pessoa natural. Contra tal Decisão - certa ou errada, justa ou injusta - há recursos e ações autônomas, todas classificáveis como processos subjetivos, que podem ser manejadas por quem legitimado for.

Aliás, é público e notório que o *Parquet* fluminense já ajuizou, perante o Pretório Excelso, Reclamação distribuída ao Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, por meio da qual impugna a respeitável Decisão proferida pela Colenda 3ª Câmara Criminal do Egrégio Tribunal de Justiça fluminense no processo nacionalmente tombado sob o nº 0011759-58.2020.8.19.0000.

Em virtude de não ser destinado o controle abstrato de constitucionalidade à solução de processos subjetivos, pede-se o não conhecimento desta ADI nº 6.477-RJ.

NÃO CONHECIMENTO
Pedido Juridicamente Impossível

Não se discute que as respeitáveis Decisões proferidas pelo Pretório Excelso em controle abstrato de constitucionalidade tenham efeito vinculante.

O problema desta ADI é que o pedido formulado pelo Partido Político é a concessão de efeito vinculante ao resultado da Questão



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

de Ordem na AP n° 937-RJ, cujo venerando Acórdão foi publicado no Diário de Justiça eletrônico de 11 de dezembro de 2018. Em outras palavras: concedendo que a redação do art. 102, § 1°, da Constituição fluminense, segundo suas próprias palavras, "parece aderente à prática constitucional federal", o Partido Político tenta utilizar esta ADI n° 6.477-RJ como ferramenta para concessão de efeito vinculante à AP n° 937-RJ/QO.

Em virtude de não ser destinado o controle abstrato de constitucionalidade à concessão de efeito vinculante a processo subjetivo, pede-se o não conhecimento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.477-RJ.

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

No mérito, cabe a esta Casa Legislativa reiterar seu posicionamento no sentido de que o foro por prerrogativa de função, atribuído pelo texto constitucional aos parlamentares, é garantia essencial ao exercício do mandato, estando umbilicalmente ligado ao princípio da separação de poderes.

Com efeito, a previsão de que o parlamentar venha a ser processado e julgado por eventuais ilícitos que lhe sejam atribuídos, perante o Tribunal de Justiça, protege o exercício do mandato contra indevida perseguição por parte de adversários políticos, especialmente em âmbito regional.



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

Não se pode perder de vista que o Brasil não é composto apenas por suas grandes capitais e cidades cosmopolitas, nas quais a imprensa exerce papel fundamental para o controle do exercício do poder e contenção de eventuais abusos.

Em pequenos municípios, todavia, o poder exercido pelo representante do Ministério Público e pelo Magistrado que estiverem em atuação na respectiva comarca pode vir a ensejar abusos, contra adversários políticos ou inimigos pessoais.

Por mais que, em teoria, se defenda a imparcialidade e a atuação técnica dos órgãos ministeriais e jurisdicionais, a inafastável condição humana de seus membros pode, sim, eventualmente, ensejar a quebra desse verdadeiro dever de reta e objetiva atuação.

É precisamente para proteger o exercício das atribuições constitucionalmente outorgadas aos Poderes Legislativo e Executivo que a Carta Magna assegura o foro por prerrogativa de funções, especialmente enquanto as estiver exercendo o respectivo mandatário.

Não bastasse tal afirmação, veja-se que o foro é assegurado também aos Magistrados de segunda instância e aos Membros das Cortes Superiores, exatamente para que se evite que estes venham a ser tolhidos em sua atuação por iniciativa de Magistrados de inferior hierarquia jurisdicional.



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

Trata-se, neste caso, de regra que, a par das razões já expostas, busca dar racionalidade ao exercício da jurisdição.

Ora, não seria compatível com o princípio da separação de poderes que o foro viesse a ser assegurado única e exclusivamente aos Magistrados, deixando de lado os Membros do demais poderes e de instituições que gozam de autonomia e independência.

A questão da essencialidade da prerrogativa de foro para o Sistema Constitucional Brasileiro já foi enfrentada, de forma exaustiva, por três dos mais eminentes juristas nacionais.

O ilustre e saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 29ª edição, 2004, p. 78, ensinou:

"Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA GERAL

decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados."

O saudoso Ministro do Pretório Excelso Victor Nunes Leal, sobre o tema, em passagem lapidar, pontificou:

"A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia bilateral, garantia contra e a favor do acusado."

Não se pode esquecer, por outro lado, a irrepreensível Lição do Professor Doutor Márcio Bonilha, ilustre Desembargador aposentado do Egrégio Tribunal de Justiça bandeirante, publicada em 2002 no jornal O Estado de São Paulo:



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

"No mundo jurídico, a precisão conceitual constitui exigência essencial indeclinável, para evitar distorções e equívocos na interpretação e valoração de fatos e normas. Esse requisito hermenêutico é lembrado a propósito da controvérsia instaurada sobre a jurisdição competente, em relação ao julgamento de infrações relativas à improbidade administrativa, no tocante a certos agentes públicos.

Desde logo se assinala que prerrogativa de foro não se confunde com foro privilegiado, pois a prerrogativa de função é distinta de privilégio de pessoa. A imprecisão terminológica pode gerar na opinião pública uma falsa idéia de favorecimento pessoal, no tratamento da matéria, em relação a certas autoridades, na aferição da responsabilidade funcional, pondo em dúvida a igualdade na distribuição da justiça.

Compete ao Supremo Tribunal Federal (STF) processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, o presidente da República e os demais integrantes dos órgãos de cúpula dos Poderes e, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, outras altas autoridades nacionais.

A instituição da prerrogativa de foro, relativamente a esses agentes, não traduz favorecimento pessoal, pois contempla as exigências de garantia constitucional pertinentes aos respectivos cargos e funções, pela relevância que representam nos Poderes correspondentes e nos escalões hierárquicos, cuja dignidade funcional cumpre resguardar.



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

Assim é, no interesse nacional, pouco importando as inferências no plano político e o subjetivismo de opiniões contrárias.

Bem por isso, a discussão sobre o tema deve ser travada à luz objetiva dos princípios e normas constitucionais, sem especulações ideológicas, muito menos as infundadas suspeitas de solução personalista.

O foro especial, que decorre da prerrogativa da função, é instituído para melhor permitir o livre desempenho de certas atividades públicas. É garantia da função, que não pode ficar à mercê de paixões locais. Não é honraria pessoal nem representa privilégio. É proteção que nasce com o exercício do cargo ou função, pelo reconhecimento da elevada hierarquia funcional e dos poderes que emanam de seu exercício, visando à segurança e à isenção na distribuição da justiça. Resguarda-se dessa forma o prestígio das instituições. No Direito brasileiro, vigoram os princípios do juiz natural e da igualdade de todos perante a lei, sendo proibido o juízo ou tribunal de exceção, mas são legítimos os foros por prerrogativa de função. Segundo Frederico Marques, 'é errôneo o entendimento' de que 'os casos de competência originária dos tribunais superiores para o processo e julgamento de determinadas pessoas constituem exceções de direito estrito, porque a competência *ratione personae* dos tribunais superiores não constitui, nem se regula pelos preceitos pertinentes aos juízos especiais. Não mais existe o foro privilegiado, como o disse o desembargador Márcio Munhoz, e sim competência



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
PROCURADORIA-GERAL

destinada a melhor amparar o exercício de certas funções públicas. Não se trata de privilégio de foro, porque a competência, no caso, não se estabelece por amor dos indivíduos, e sim em razão do caráter, cargo ou funções que eles exercem'."

Na linha dos três eminentes Juristas suprarreferidos, é possível afirmar-se que foro por prerrogativa de função nada tem de "privilégio", inserindo-se, ao revés, no sistema decorrente de freios e contrapesos da Constituição da República.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, pede a Requerida o **não conhecimento** desta Ação Direta de Inconstitucionalidade ou, sucessivamente, a declaração de **improcedência** de seu pedido.

Palácio Tiradentes, 11 de agosto de 2020.

Deputado **ANDRÉ CECILIANO**
Presidente da Assembleia Legislativa

SERGIO PIMENTEL BORGES DA CUNHA
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa