

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intime-se. Publique-se.

Brasília, 11 de dezembro de 2024.”

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