

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, discute-se na presente ação direta a constitucionalidade de preceito da Constituição do Estado de Goiás que condiciona a instauração de investigação criminal em desfavor de autoridades com foro por prerrogativa de função à autorização prévia do Tribunal de Justiça local.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“8220;EMENDA CONSTITUCIONAL Nº186; 68, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020.

Institui a Polícia Penal do âmbito do Estado de Goiás e dá outras providências.

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, nos termos do art. 19, §167; 3º186;, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º186; A Constituição Estadual passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘8216;Art. 46. [...]

Parágrafo único. **Nas infrações penais comuns, a competência do Tribunal de Justiça, prevista no inciso VIII, alíneas "c" a "f", alcança a fase de investigação, cuja instauração dependerá, obrigatoriamente, de decisão fundamentada.** ‘8217;(NR)” 8221; (grifos nossos).

Faz-se mister observar que o inciso VIII do art. 46, referido no dispositivo questionado, confere ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás competência para processar e julgar criminalmente as autoridades que enumera. **Vide:**

“8220;Art. 46. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

[...]

VIII - processar e julgar originariamente:

c) o Vice-Governador e os Deputados Estaduais, nas infrações penais comuns;

d) os Secretários de Estado nos crimes comuns e nos de responsabilidade não conexos com os do Governador;

e) os Juízes de primeiro grau e os membros do Ministério Público, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, e, nas infrações penais comuns, os procuradores do Estado da Assembleia Legislativa e os defensores públicos, ressalvadas as competências da Justiça Eleitoral e do Tribunal do Júri;

f) os prefeitos municipais;"8221;

De início, **afasto a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União de irregularidade na representação processual**, eis que, intimada (eDoc. 19), a associação autora apresentou nova procuração com outorga de poderes específicos para a impugnação do preceito normativo objeto da presente ação direta (eDoc. 21).

Ultrapassada a questão preliminar, e presentes os demais pressupostos processuais, a ação direta deve ser **conhecida**.

No mérito, a hipótese é de **improcedência do pedido**.

Rememorando, no caso em apreço, a controvérsia consiste em saber se é formal e materialmente compatível com a Constituição de 1988 a norma introduzida na Constituição do Estado de Goiás, pelo art. 1º186; da Emenda Constitucional nº186; 68, de 2020, a qual condiciona o início ou o prosseguimento de investigação criminal em desfavor de autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função à prévia autorização do respectivo Tribunal de Justiça.

Alega-se, na petição inicial, basicamente, **(i)** a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal e Processual Penal e **(ii)** a contrariedade aos princípios constitucionais do juiz natural, da inércia da jurisdição, da separação dos poderes e ao princípio republicano, argumentando-se que condicionar a investigação da Polícia Civil e do Ministério Público a uma autorização judicial prévia significaria violação do sistema acusatório.

Recentemente, esta Suprema Corte se debruçou sobre a matéria ao apreciar a ADI nº186; 7.083, de relatoria da Ministra **Cármem Lúcia**, ocasião em que se firmou o entendimento de que *"8220; a mesma razão jurídica apontada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro em outros Tribunais"*8221;.

A propósito, transcrevo ementa do aludido julgado:

“8220;AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IX DO §167; 3º186; DO ART. 48 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAPÁ. AUTORIZAÇÃO DO RELATOR PARA INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO. COMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SUPERVISÃO JUDICIAL DA INVESTIGAÇÃO DE AUTORIDADES COM FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de se cumprir o princípio constitucional da duração razoável do processo (inc. LXXVIII do art. 5º186; da Constituição da República) com a conversão da apreciação da cautelar pelo julgamento de mérito da presente ação direta, ausente necessidade de novas informações. Precedentes.

2. A norma do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Amapá condiciona a instauração de inquérito à autorização do Desembargador Relator nos feitos de competência originária daquele órgão. Similaridade com o inc. XV do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

3. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de que, tratando-se de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal, “8220;a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis”8221; (Inquérito n. 2411-QO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 10.10.2007, DJe 25.4.2008). Precedentes .**

4. **A mesma interpretação tem sido aplicada pelo Supremo Tribunal Federal aos casos de investigações envolvendo autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau, afirmando-se a necessidade de supervisão das investigações pelo órgão judicial competente. Neste sentido: AP n. 933-QO, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJ 6.10.2015, DJe 3.2.2016; AP n. 912, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 7.3.2017; e RE n. 1.322.854, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 3.8.2021.**

5. **Em interpretação sistemática da Constituição da República, a mesma razão jurídica apontada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro em outros Tribunais.**

6. **Não se há cogitar de usurpação das funções institucionais conferidas constitucionalmente ao Ministério Público, pois o órgão mantém a titularidade da ação penal e as prerrogativas investigatórias, devendo apenas submeter suas atividades ao controle judicial.**

7. **A norma questionada não apresenta vício de iniciativa, não inovando em matéria processual penal ou procedimental, e limitando-se a regular a norma constitucional que prevê o foro por prerrogativa de função.**

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”8221; (ADI nº186; 7083, Rel(a) Min(a) **Cármem Lúcia** , Tribunal Pleno, DJe de 24/5/2022) –8211; grifos nossos.

E, para a melhor compreensão da **ratio decidendi** do julgado, extraio do voto condutor do acórdão excerto que bem elucida as questões postas em discussão nestes autos, inclusive afastando as alegações da parte autora:

“8220;13. A simetria a se observar na competência por prerrogativa de função outorgada ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça e aos Tribunais de segundo grau sinaliza que cada uma dessas autoridades, segundo o critério federativo, dispõe de atribuições de igual importância nos diversos entes federados, merecendo tratamento adequado em sua atuação.

Pela interpretação sistemática da Constituição da República e adotando-se a jurisprudência consolidada neste Supremo Tribunal, a mesma razão jurídica aproveitada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro submetida a outros Tribunais.

14. Quanto à proteção da função pública, as competências do Estado são exercidas pelos seus agentes, investidos de garantias para executar fielmente e com impessoalidade as funções estatais. Entre essas garantias tem-se o foro por prerrogativa de função.

Conclui-se, assim, que **a necessidade de autorização do Desembargador relator para instauração de inquérito contra as autoridades que detenham prerrogativa de foro no Tribunal de Justiça do Amapá não configura ofensa ao sistema acusatório, decorrendo da normativa constitucional pela qual se prevê o foro específico, sujeitando as investigações contra essas autoridades a maior controle judicial, pela importância das funções por elas exercidas.**

Em interpretação sistemática, o mesmo tratamento conferido às autoridades com foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal deve ser aplicado, por simetria, às autoridades com foro privativo em outros Tribunais, em observância ao princípio da isonomia, devendo ser conferido tratamento igual aos que estejam em situação igual.

15. **Descabido cogitar-se de usurpação das funções institucionais conferidas constitucionalmente ao Ministério Público, pois o órgão mantém a titularidade da ação penal e as prerrogativas investigatórias, devendo apenas submeter suas atividades ao controle judicial.**

16. A norma questionada tampouco padece de vício de iniciativa, pois **não inova em matéria processual penal ou procedimental, limitando-se a regular a norma**

constitucional pela qual se prevê o foro por prerrogativa de função "8221; (grifos nossos).

No tocante à competência originária do Supremo Tribunal Federal, deve-se destacar que a jurisprudência da Suprema Corte, há muito tempo, consolidou-se no sentido de que "8220; *a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis* "8221; (Inq nº186; 2.411-QO, Relator o Ministro **Gilmar Mendes** , Plenário, DJe de 25/4 /2008).

Essa mesma interpretação tem sido aplicada pela Corte nos casos de investigações envolvendo autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau, como muito bem salientou a Ministra **Carmén Lúcia** , na ADI nº186; 7.083.

Por tais razões, assentou-se no referido julgado que "8220; *o mesmo tratamento conferido às autoridades com foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal deve ser aplicado, por simetria , às autoridades com foro privativo em outros Tribunais* "8221;. Foi com base nesse argumento, inclusive, que o Plenário da Corte entendeu ser constitucional o preceito do regimento interno do Tribunal de Justiça do Amapá que condiciona a instauração de inquérito em desfavor de autoridades com prerrogativa de foro, ou o seu prosseguimento, à autorização judicial, conferindo expressamente ao desembargador relator do feito essa atribuição, tal qual previsto no art. 21, inciso XV, do Regimento Interno desta Corte Suprema.

Vale ressaltar, ainda, que este Supremo Tribunal, no julgamento da ADI nº186; 5.331/MG, de relatoria da e. Ministra **Rosa Weber** , na sessão do Plenário Virtual realizada de 27/5/22 a 3/6/22, deparou-se com situação jurídica que desbordava do que fora decidido na ADI nº186; 7.083/AP, uma vez que **a norma objeto de discussão nesse caso exigia, expressamente , deliberação por órgão colegiado .**

O Plenário da Corte, então, por apertada maioria dos votos, **fez a distinção entre os dois casos para atribuir à norma estadual mineira** , cuja constitucionalidade era questionada nessa segunda ação direta, **interpretação conforme à Constituição a fim de se estabelecer que caberá ao relator autorizar o prosseguimento das investigações.**

O acórdão recebeu a seguinte ementa, ainda pendente de publicação :

“8220;DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ESTADUAL. AUTORIZAÇÃO PARA PROSEGUIMENTO DE INVESTIGAÇÕES CONTRA MAGISTRADO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o art. 90, §167; 1º186,, da Lei Complementar nº186; 59/2001 do Estado de Minas Gerais, que prevê a necessidade de autorização de órgão colegiado do Tribunal de Justiça para prosseguimento das investigações contra magistrado.

2. Cabe a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal disciplinar as matérias institucionais relativas à magistratura nacional (art. 93 da Constituição Federal).

3. O dispositivo impugnado é formalmente inconstitucional ao instituir prerrogativa não prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Tal norma determina, nas investigações contra magistrado, a remessa do inquérito ao Tribunal ou órgão competente, mas não condiciona o prosseguimento à autorização do órgão colegiado.

4. A norma questionada é materialmente inconstitucional por violação ao princípio da isonomia, já que confere garantia mais extensa aos magistrados mineiros do que a prevista para os demais membros da magistratura e autoridades com foro por prerrogativa de função.

5. Há relevante distinção entre o presente caso e o que decidido na ADI 7083, Rel. Min. Cármen Lúcia. Em tal oportunidade, esta Corte destacou que “8220;a mesma razão jurídica apontada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro em outros Tribunais”8221;. No entanto, o Regimento Interno do STF não exige que o prosseguimento da investigação seja autorizado por órgão colegiado, bastando que o relator decida a respeito. Na mesma linha, dispôs o Regimento Interno do TJAP, cuja constitucionalidade fora afirmada em tal precedente.

6. Ação direta cujo pedido se julga parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “8220;na primeira sessão”8221;, do art. 90, §167; 1º186,, da Lei Complementar nº186; 59 /2001 do Estado de Minas Gerais, e atribuir interpretação conforme à Constituição à expressão “8220;órgão competente do Tribunal de Justiça”8221;, prevista no mesmo dispositivo, a fim de estabelecer que caberá ao relator autorizar o prosseguimento das investigações. Tese: “8220;É inconstitucional norma estadual de acordo com a qual

compete a órgão colegiado do tribunal autorizar o prosseguimento de investigações contra magistrados, por criar prerrogativa não prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional e não extensível a outras autoridades com foro por prerrogativa de função”8221; (ADI nº186; 5.331, Rel(a). Min(a). Rosa Weber, Redator p/ acórdão Min. Roberto Barroso, julgado de 27/5/22 a 3/6/22)

Na ocasião, discutia-se a constitucionalidade de norma que determina a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça, para processo e julgamento do feito, quando houver indícios de crime supostamente cometido por magistrado, incumbindo ao “8220; *órgão competente do Tribunal, na primeira sessão , autorizar ou não o prosseguimento das investigações ” 8221;. Tem-se, assim, **o condicionamento das investigações à prévia autorização pelo órgão colegiado do Tribunal de Justiça competente .***

Diante de tal peculiaridade, o Ministro **Roberto Barroso** ponderou que a **norma diferia daquela examinada na ADI nº186; 7.083** , de relatoria da Ministra **Cármen Lúcia** , e **também do disposto no Regimento Interno do STF** , importando em violação ao princípio da isonomia ao conferir “8220; *garantia mais extensa aos magistrados mineiros do que a prevista para os demais membros da magistratura e autoridades com foro por prerrogativa de função”8221;* .

Na hipótese dos autos, está-se diante de dispositivo cujo teor estabelece tão somente que a instauração de investigação contra autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função perante o Tribunal de Justiça local depende, obrigatoriamente, de decisão fundamentada deste .

Por oportuno, transcrevo novamente a norma ora impugnada:

“8220;Art. 1º186; A Constituição Estadual passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘8216;Art. 46. [...]

Parágrafo único. **Nas infrações penais comuns, a competência do Tribunal de Justiça, prevista no inciso VIII, alíneas "c" a "f", alcança a fase de investigação, cuja instauração dependerá, obrigatoriamente , de decisão fundamentada .’8217;(NR)” 8221; (grifos nossos).**

É dizer, a norma em questão apenas explicita a necessidade de supervisão judicial exercida desde a fase investigatória, não se exigindo decisão proferida por órgão colegiado do Tribunal de Justiça e, por isso mesmo, não destoia do arquétipo federal nem padece de qualquer inconstitucionalidade.

Ante o exposto, **reconheço a constitucionalidade do parágrafo único do art. 46 da Constituição do Estado de Goiás, inserido pelo art. 1º186; da Emenda**

à Constitucional nº186; 68/2020, e, por conseguinte, julgo improcedente o pedido formulado na inicial.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/08/2022 00:00