



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

---

**N.º 270/2019 – SFPOSTF/PGR**

**PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE 131/DF**

**PROPONENTE:** Ministro Dias Toffoli

**AMICI CURIAE:** Estado de Sergipe e outro

**RELATORA:** Ministra Presidente

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente,

A **Procuradora-Geral da República**, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais, vem manifestar-se nos termos que seguem.

**I**

Trata-se de proposta de edição de súmulas vinculantes formulada pelo Ministro Dias Toffoli, com sugestão de edição dos seguinte enunciados:

“Súmula Vinculante nº (x) - A competência por prerrogativa de foro, prevista na Constituição Federal para agentes públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público, compreende exclusivamente os crimes praticados no exercício e em razão do cargo ou da função pública.

Súmula Vinculante nº (xx) – São inconstitucionais normas de Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal que contemplem hipóteses de prerrogativa de foro não previstas expressamente na Constituição Federal, vedada a invocação de simetria.”

A proposta veio amparada em julgado do Plenário da Suprema Corte, no julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937, de Relatoria do Min. Roberto Barroso, DJ de 3.5.2018, que assentou a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os membros do Congresso Nacional quanto aos crimes praticados no exercício e em razão da função pública.

Segundo apresenta, a edição dos enunciados sumulares busca dispor de forma vinculante sobre a referida orientação plenária do Supremo Tribunal Federal, abrangendo não apenas os parlamentares federais, mas também aqueles integrantes do Poder Legislativo nas esferas estadual, distrital e municipal, dos Poderes Executivo e Judiciário, e do Ministério Público, eliminando controvérsias entre órgãos judiciários que possam acarretar grave insegurança jurídica, “notadamente por sua imbricação com a garantia fundamental do juiz natural (art. 5º, LIII, CF)”.

Ilustra o proponente o atual quadro dos agentes detentores de foro especial por prerrogativa de função no Brasil, ao narrar que “segundo o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, em princípio haveria aproximadamente 38.431 autoridades federais, estaduais, distritais e municipais detentora de prerrogativa de foro por determinação da Constituição Federal e outras 16.559 autoridades estaduais, distritais e municipais teriam prerrogativa de foro junto a tribunais locais outorgadas exclusivamente por Constituições Estaduais ou pela Lei Orgânica do Distrito Federal”.

Diante da multiplicidade de legislações estaduais e distritais conferindo a garantia de prerrogativa de foro a diversas autoridades públicas, defende a premência de “*se conferir segurança jurídica não apenas ao jurisdicionado – que conhecerá previamente seu juiz natural -, como também às próprias instâncias inferiores, que poderão – ou não – instaurar investigações preliminares e ações penais com base em critérios inquestionáveis de determinação de competência*”.

Aponta precedentes dessa Corte Suprema, tais como a ADI nº 4764, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, a ADI nº 978/PB e a ADI nº 1020, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, e o HC nº 102.732/DF, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, como exemplos de exceções ao princípio republicano para justificar a impossibilidade de se conferir prerrogativa de foro a autoridades não elencadas taxativamente na Constituição Federal.

Acrescenta que é pacífica orientação do Plenário desse Supremo Tribunal Federal de que “os estados-membros não têm competência para legislar sobre Direito Processual, por se trata de matéria privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal)”. Nesse sentido, destaca a ADI nº 1.807/MT, a ADI nº 3.483/MA, a ADI nº 374, todas de Relatoria do Ministro Dias Tofoli, e a ADI 2.587, de Relatoria do Ministro Carlos Britto, além dos precedentes já citados anteriormente.

Conclui o Ministro proponente que “somente a Constituição Federal pode contemplar hipóteses de prerrogativa de foro, razão por que se devem reputar inconstitucionais as normas nesse sentido das constituições estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, independentemente de haver ou não similaridade com regra de foro especial prevista na Carta Federal”.

O edital para ciência e manifestação de eventuais interessados foi publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 24/5/2018 e, conforme consta de certidão acostada, o prazo respectivo encerrou-se em 1/8/2018.

Manifestaram-se sobre a proposta Martonio Mont'alverne Barreto Lima, Procurador do Município de Fortaleza, e Jorge Bheron Rocha, Defensor Público do Estado do Ceará, postulando a admissão no feito como *amicus curiae*.

Destacam, inicialmente, a natureza do enunciado de súmula vinculante, assentando a ideia de que tal instituto tem “por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”, nos termos do art. 103, §1º, da Constituição Federal e do art. 2º, §1º, da Lei 11.417/06.

Sustentam que a proposta não referencia dispositivos das Constituições estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal determinados, bem como não há demonstração de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública.

Defendem, ainda, “a ausência completa de comprovação de processos que tratem da matéria atinente ao verbete, qual seja, a constitucionalidade ou não da previsão de prerrogativa de foro por função nas cartas constitutivas dos Estados membros e Distrito Federal, bem assim como a demonstração de que um único processo que se refere à temática dentre os elencados na proposta remonta ao ano de 2010, demonstra a inexistência do requisito da 'relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão’”.

Considerando que na hipótese “o que se está propondo é o controle de constitucionalidade do art. 125, §1º da Constituição Federal”, ponderam que não cabe à proposta de edição de súmula vinculante fixar o sentido e o alcance de um dispositivo constitucional.

Argumentam, por fim, que não há inconstitucionalidade de normas inseridas em Constituições Estaduais que atribuem à autoridade pública prerrogativa de foro, por não haver violação ao disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, pois “(...) a norma constitucional que confere à União a competência privativa para legislar sobre processo não pode ser lida de forma isolada” e “tampouco se reveste essa norma de um caráter absoluto, podendo ser, em casos específicos, relativizada”.

Nesse sentido, propõe, como alternativa, a seguinte redação para o enunciado: “São constitucionais as normas de Constituição estadual e da Lei Orgânica do Distrito Federal que contemplem outras hipóteses de prerrogativa de foro, desde que respeitadas as competências materiais, formais e processuais previstas expressamente na Constituição Federal”.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer, em cumprimento ao disposto no art. 354-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no art. 2º-§2º da Lei 11.417/2006.

## II

No que se refere ao aspecto formal, a Proposta de Súmulas Vinculantes está suficientemente fundamentada por autoridade legitimada à sua apresentação, atentando-se, inclusive, para a indicação de precedentes do Supremo Tribunal Federal relativos à matéria constitucional debatida.

Consta nos autos a publicação de edital com a proposta de verbetes para ciência de eventuais interessados, tendo se manifestado como *amicus curie* Martonio Mont'alverne Barreto Lima, Procurador do Município de Fortaleza, e Jorge Bheron Rocha, Defensor Público do Estado do Ceará.

A Proposta atende, portanto, ao quanto preconizado nos artigos 2º e 3º da Lei n. 11.417/2006 e às disposições regimentais pertinentes (arts. 354-A e 354-B do RISTF).

No que diz respeito ao mérito, tem-se que os verbetes, de fato, exprimem o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consolidado após numerosas decisões sobre a matéria constitucional.

O tema albergado pelos enunciados revela-se atual e dotado de potencial efeito de multiplicação de processos sobre idêntica questão.

### III

Em julgamento paradigmático concluído na sessão de 3 de maio de 2018, ao resolver Questão de Ordem suscitada na Ação Penal nº 937/RJ, o Plenário dessa Suprema Corte, por maioria de votos, na esteira do substancioso voto do i. ministro relator Roberto Barroso, alterou a definição do alcance da prerrogativa de foro de deputados federais e senadores da República, conferindo interpretação restritiva ao artigo 102, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal.

A competência do Supremo Tribunal Federal foi firmada para processamento e julgamento das infrações penais cometidas durante o exercício do cargo pelos congressistas.

De se notar, ainda, que, em sessão realizada no dia 12 de junho de 2018, no julgamento de Questão de Ordem no INQ 4703, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que ministros do governo só serão julgados nessa Corte se o suposto crime foi cometido em razão do cargo e no exercício da função.

Em razão do entendimento firmado, o STF declinou da competência no INQ 4703, no qual o então Senador licenciado Blairo Maggi, à época, ocupante do cargo de Ministro da Agricultura, e o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Sergio Ricardo de Almeida, são investigados pela suposta compra de vaga no TCE-MT.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Luiz Fux, no sentido de que, como os fatos investigados são referentes ao período em que Blairo Maggi ocupava o cargo de governador de Mato Grosso e Ricardo de Almeida o de deputado estadual, a competência do STF para processar e julgar o feito se encerrou.

Restou consignado no voto proferido na Questão de Ordem do INQ 4703, que em nenhuma das teses fixadas na QO da Ação Penal 937 optou-se por restringir expressamente o novo entendimento do Plenário quanto à amplitude de interpretação da competência por prerrogativa de função ao universo dos parlamentares federais.

Os fundamentos invocados, em ambas as oportunidades, para o fim de justificar a mudança da orientação jurisprudencial, não possuíam relação específica com os direitos e obrigações de natureza parlamentar, mas sim com o instituto em si da competência especial por prerrogativa de função, **independentemente** do cargo a que estivesse relacionada.

Para assegurar que o regime de foro por prerrogativa de função atenda ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções e não ao fim ilegítimo de permitir impunidade, restou igualmente estabelecida a necessidade de relação de causalidade direta entre os supostos crimes praticados e as funções parlamentares desempenhadas.

Nas demais hipóteses, a competência passou a ser da primeira instância judicial.

Aliás, a mesma *ratio decidendi* levou ao Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> a interpretar restritivamente a imunidade material dos parlamentares, de modo a aplicá-la somente às manifestações que guardem relação com o mandato parlamentar e não para proteger qualquer outro tipo de conduta.

A respeito da possibilidade de interpretação restritiva das competências constitucionais, consignou o e. ministro relator, no voto condutor do referido acórdão:

“ (...)

24. Assim, parece claro que se o foro privilegiado pretende ser, de fato, um instrumento para garantir o livre exercício de certas funções públicas, e não para acobertar a pessoa ocupante do cargo, não faz sentido estendê-lo aos crimes cometidos antes da investidura nesse cargo e aos que, cometidos após a investidura, sejam estranhos ao exercício de suas funções. Fosse assim, o foro representaria reprovável privilégio pessoal. Trata-se, ainda, de aplicação da clássica diretriz hermenêutica – interpretação restritiva das exceções –, extraída do postu-

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: Inq 4177, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 12/04/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 15-06-2016 PUBLIC 16-06-2016.

lado da unidade da Constituição e do reconhecimento de uma hierarquia material ou axiológica entre as normas constitucionais<sup>2</sup>. Não há dúvida de que direitos e princípios fundamentais da Constituição, como o são a igualdade e a república, ostentam uma preferência axiológica em relação às demais disposições constitucionais. Daí a necessidade de que normas constitucionais que excepcionem esses princípios – como aquelas que introduzem o foro por prerrogativa de função – sejam interpretadas sempre de forma restritiva, de modo a garantir que possam se harmonizar ao sistema da Constituição de 1988.

(...)

31. Ademais, não há qualquer impedimento para que o Supremo Tribunal Federal interprete de forma restritiva as normas constitucionais que instituem o foro privilegiado. No caso, tais competências constitucionais são sobreinclusivas, já que, ao abrangerem a possibilidade de que autoridades sejam processadas originariamente perante tribunais por ilícitos inteiramente desvinculados de suas funções, distanciam-se da finalidade que justificou a criação da prerrogativa. Por isso, é possível fazer uma 'redução teleológica' das mesmas para que sejam interpretadas como aplicáveis somente quanto aos crimes praticados no cargo e em razão dele.

32. O foro especial está previsto em diversas disposições da Carta de 1988. (...)

33. Embora se viesse interpretando a literalidade desse dispositivo no sentido de que o foro privilegiado abrangeria todos os crimes comuns, é possível e desejável atribuir ao texto normativo aceção mais restritiva, com base na teleologia do instituto e nos demais elementos de interpretação constitucional<sup>3</sup>. Trata-se da chamada 'redução teleológica'<sup>4</sup> ou, de forma mais geral, da aplicação da técnica da 'dissociação'<sup>5</sup>, que consiste em reduzir o campo de aplicação de uma disposição normativa a somente uma ou algumas das situações de fato previstas por ela segundo uma interpretação literal, que se dá para adequá-la à finalidade da norma. Nessa operação, o intérprete identifica uma lacuna oculta<sup>6</sup> (ou axiológica) e a corrige mediante a inclusão de uma exceção não explícita no enunciado normativo, mas extraída de sua própria teleologia. Como resultado, a norma passa a se aplicar apenas a parte dos fatos por ela regulados. A extração de 'cláusulas de exceção' implícitas serve, assim, para concretizar o fim e o sentido da norma e do sistema normativo em geral<sup>7</sup>.

---

2 Nota nº 31: “*A respeito, confira-se: Carlos Maximiliano, Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20ª ed., 2011. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento, Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho, 2ª ed., 2015.*”

3 Nota nº 36: “*Riccardo Guastini, Estudios sobre la interpretación jurídica. Trad. Marina Gascón, Miguel Carbonell, 1999, p. 31-34.*”

4 Nota nº 37: “*Karl Larenz. Metodologia da ciência do direito, 1997, p.535.*”

5 Nota nº 38: “*Riccardo Guastini, Estudios sobre la interpretación jurídica. Trad. Marina Gascón, Miguel Carbonell, 1999, p. 43.*”

6 Nota nº 39: “*Segundo Larenz, 'Existe uma lacuna “patente” quando a lei não contém regra alguma para um determinado grupo de casos, que lhes seja aplicável-se bem que, segundo a sua própria teleologia, devesse conter tal regra. Falamos de uma lacuna ‘oculta’ quando a lei contém precisamente uma regra aplicável a casos desta espécie, mas que, segundo o seu sentido e fim, não se ajusta a este determinado grupo de casos, porque não tende à sua especificidade, relevante para a valoração. A lacuna aqui consiste na ausência de uma restrição. Por isso, a lacuna está “oculta”, porque, ao menos à primeira vista, não falta aqui uma regra aplicável'. Karl Larenz. Op. Cit., p.535.*”

7 Nota nº 40: “*Riccardo Guastini, Interpretare e argomentare, 2011.*”

34. Essa técnica não constitui nenhuma novidade para o STF, que já realizou, em diversas hipóteses, a interpretação restritiva das competências previstas na Constituição por meio da inclusão de cláusulas de exceção que reduzem o seu alcance. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal tem enfatizado 'a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, atuando na condição de intérprete final da Constituição, proceder à construção exegética do alcance e do significado das cláusulas constitucionais que definem a própria competência originária desta Corte' (ADI 2797). Em verdade, quase nenhuma competência jurisdicional prevista na Constituição permanece imune a interpretações que limitem a abrangência que, *prima facie*, parecem ter. (...)

38. Em todos esses casos (e em muitos outros), entendeu-se possível a redução teleológica do escopo das competências originárias do STF pela via interpretativa. E em nenhum deles a adoção de interpretação mais abrangente implicaria clara ofensa a preceitos fundamentais da Constituição, como ocorre no presente caso. (...) Diversamente, em relação à competência criminal originária, a adoção de interpretação ampliativa põe em risco os princípios da igualdade e da república. É, no mínimo, incoerente que o Supremo adote um parâmetro geral de interpretação restritiva de suas competências, mas não o aplique justamente para as competências que instituem o foro por prerrogativa de função, que são as que têm maior potencial para ofender princípios estruturantes da ordem constitucional.

39. Portanto, a interpretação restritiva proposta é a interpretação mais adequada da Constituição e está em linha com diversos precedentes do STF.”

Ademais, foi fixado marco temporal para o deslocamento dos feitos que se encontram em tramitação na Suprema Corte, admitindo-se a prorrogação da competência do órgão julgador originário, independentemente da natureza dos delitos, apenas nos casos em que houve encerramento da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação das partes para apresentação de alegações finais.

O d. Colegiado decidiu, neste ponto, por unanimidade, pela aplicação da nova linha interpretativa aos processos em curso, ressalvados todos os atos praticados e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior, conforme precedente firmado na Questão de Ordem arguida no Inquérito nº 687/SP.

Da análise do voto proferido pelo i. ministro Roberto Barroso e dos votos dos demais ministros que o acompanharam para a formação da maioria, é possível extrair que os fundamentos invocados para justificar a mudança da orientação jurisprudencial não possuíam relação específica com os direitos e obrigações de natureza parlamentar, mas sim com o instituto em si da competência especial por prerrogativa de função, independentemente do cargo a que estivesse relacionada.

Ademais, pontuou o relator que “a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de natureza diversa”. Ressaltou, ainda, que a falta de efetividade mínima do sistema penal, decorrente do atual modelo de foro privilegiado, põe o Judiciário em suspeição perante a sociedade e frustra valores constitucionais como a probidade e moralidade.

Para a pacificação do tema o primeiro enunciado sumular proposto revela-se de grande importância, muito embora devam ser destacados aspectos carentes de definição jurisprudencial, não abarcados pelo verbete e que são demandados com frequência a esta Suprema Corte, a saber: a definição dos contornos do que se apresenta como “situação em razão do cargo, ou em função deste” e, ainda, a presença ou não da competência desta Suprema Corte nas situações em que se verifica sucessão de mandatos legislativos, da mesma espécie ou não.

O debate sobre o tema e a apresentação de *obiter dicta* sobre as questões ora suscitadas são medidas agregadoras ao pretendido quadro de pacificação das controvérsias relacionadas à definição da competência por prerrogativa de função.

#### IV

O segundo enunciado proposto igualmente é relevante.

Com efeito, o alcance da matéria não deve restringir-se apenas aos parlamentares federais, sendo forçoso abranger os integrantes do Poder Legislativo nas esferas estadual, distrital e municipal, dos Poderes Executivo e Judiciário, e do Ministério Público, a fim de eliminar controvérsias entre órgãos judiciários que possam acarretar grave insegurança jurídica.

A propósito, essa Corte Constitucional, ao realizar interpretação restritiva das competências previstas na Constituição de 1988, firmou entendimento, na ADI nº 2.587/GO<sup>8</sup>, um dos precedentes indicados na proposta sob exame, ser inconstitucional que Constituição estadual reconheça foro por prerrogativa a Delegado de Polícia.

---

<sup>8</sup> Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2004, DJ 06-11-2006 PP-00029 EMENT VOL-02254-01 PP-00085 RTJ VOL-00200-02 PP-00671.

Naquele julgamento, pondera o ministro Roberto Barroso em seu voto na AP nº 937 QO/RJ: (...) “assentou-se que os Estados não têm carta em branco para assegurar o privilégio a quem bem entendam, pois não se trata de uma opção política, mas um sistema rígido de jurisdição excepcional que, por diferir dos postulados basilares do Estado de Direito Democrático, exige uma interpretação restritiva”.

O tema também foi enfrentado no julgamento da ADI nº 882/MT<sup>9</sup>, tendo esse Tribunal consagrado a tese no sentido de impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro aos Delegados de Polícia, ainda que por previsão de Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal.

Interpretou-se, dessa forma, restritivamente a cláusula do foro, quando aplicada pelas Constituições estaduais, que não podem criar novas hipóteses ou, pelo menos, hipóteses que não sejam simétricas.

Releva consignar que cumpre aos Estados, por meio de suas constituições, fixar a competência de seus respectivos Tribunais de Justiça – artigo 125, §1.º, da Constituição Federal.

Todavia, esta competência não é ampla e irrestrita. Seus limites estão contidos na própria Carta Magna, que obriga os Estados a observar seus princípios – artigo 25, *caput*, do texto permanente, e artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da referida Constituição Federal.

Por outro lado, consoante preceitua o inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito processual, ramo do direito público que abrange temas como prisão especial, privilégios em caso de prisão, forma de depoimento perante juiz ou autoridade competente e prerrogativa de foro.

Nessa toada, cabe assinalar que têm sido reiteradas as decisões proferidas por esta Suprema Corte, cujo magistério jurisprudencial se orienta - considerados os precedentes mencionados na presente proposta (ADI nº 1.807/MT<sup>10</sup>, ADI nº 3.483/MA<sup>11</sup>, ADI nº

---

9 Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2004, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00205.

10 Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015.

11 Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014.

374/DF<sup>12</sup>, ADI nº 978/PB<sup>13</sup> e ADI nº 1020/DF<sup>14</sup>) - no sentido da impossibilidade de outros entes políticos, que não a União, editarem normas definidoras de regras de competência, na medida em que estabelecem limites e organizam a prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, um dos componentes básicos do ramo processual da ciência jurídica, nos termos do que dispõe o art. 22, inciso I, da Constituição Federal<sup>15</sup>.

Essa diretriz jurisprudencial apoia-se no magistério de autores, como Pontes de Miranda<sup>16</sup>, Marcelo Caetano<sup>17</sup> e Oswaldo Trigueiro<sup>18</sup>, que reconhecem, unicamente, na matéria ora em análise, a competência legislativa da União, advertindo que a regulação do tema, pelo Estado-membro, traduz usurpação das atribuições que a Constituição da República outorgou, com exclusividade, à própria União Federal.

Em relação ao poder de auto-organização dos Estados-membros, pondera Raul Machado Horta que “a precedência da Constituição Federal sobre a do Estado-membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele”<sup>19</sup>.

Alexandre de Moraes aponta as seguintes características do poder constituinte derivado:

“O poder constituinte derivado está inserido na própria Constituição, pois decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, portanto, conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade. Apresenta as seguintes características de derivado, subordinado e condicionado. É derivado porque retira sua força do Poder Constituinte originário; subordinado porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, as quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e, por fim, condicionado porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no texto da Constituição Federal [...]. O poder

12 Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014.

13 Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-40377 EMENT VOL-01809-01 PP-00001.

14 Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Relator p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39201 EMENT VOL-01809-03 PP-00619.

15 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.”

16 *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969*, tomo III/355, 3ª ed., 1987, Forense.

17 *Direito Constitucional'*, vol. II/547-552, item n. 179, 2ª ed., revista e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1987, Forense.

18 *Direito Constitucional Estadual*, p. 191, item n. 101, 1980, Forense.

19 HORTA. Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 69.

Constituinte derivado decorrente, por sua vez, consiste na possibilidade de que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio das respectivas constituições estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal”<sup>20</sup>

Tendo em vista a limitação ao poder de auto-organização dos Estados-membros inscrita no art. 25, §1º, da CF, Leo Ferreira Leoney ressalta que, “(...) na Constituição de 1988, os limites da autonomia dos Estados-membros se apresentam sob múltiplas formas e funções. Vêm consagrados (a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de mandamento (normas mandatárias), (d) os princípios constitucionais estabelecidos”<sup>21</sup>.

O Plenário dessa Suprema Corte assentou, em numerosos julgados, que os estados federados possuem autonomia para definir, na constituição, a competência de seu Tribunal de Justiça, desde que de forma compatível com os princípios da Constituição de 1988. É o texto expresso do art. 125, *caput* e §1º, da CF:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.”

Nesse sentido destacam-se os seguintes julgados: ADI nº 3.140/CE, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, DJE de 29/6/2007. e HC nº 103.803/RR, de Relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJE de 6/10/2014.

Isso decorre do princípio republicano, do qual é corolário a isonomia de tratamento perante a lei, limitador implícito do poder atribuído pela Constituição Federal aos entes federados para definir a competência dos Tribunais de Justiça. A respeito, observa o Ministro Celso de Mello:

“(…) as Constituições republicanas do Brasil não têm sido capazes de refletir, em plenitude, as premissas que dão consistência doutrinária, que imprimem significação ética e que conferem substância política ao princípio republicano, que se revela essencialmente incompatível com tratamentos diferenciados, fundados em ideias e

---

20 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 29.

21 LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007

em práticas de poder que exaltam – sem razão e sem qualquer suporte constitucional legitimador – privilégios de ordem pessoal ou de caráter funcional, culminando por afetar a integridade de um valor fundamental à própria configuração da ideia republicana, que se orienta pelo vetor axiológico da igualdade. (...)

Nada pode autorizar o desequilíbrio entre os cidadãos da República. Nada deve justificar a outorga de tratamento seletivo que vise a dispensar determinados privilégios a certos agentes públicos, especialmente quando a lei é editada com propósitos casuísticos e estranhos aos fins autorizados pelo princípio republicano.

Cabe reconhecer, no entanto, que a prerrogativa de foro acha-se instituída em nosso sistema constitucional.

As atribuições constitucionais dos Tribunais, contudo devem merecer interpretação que impeça a expansão indevida de sua competência originária, para que não se privilegiem, de um lado, aqueles que detêm (ou, até mesmo, já não mais detêm), nas mais elevadas instâncias do aparelho do Estado, as prerrogativas de poder e par que não se iniba, de outro, a aplicação ordinária do postulado do juiz natural”<sup>22</sup>.

A orientação do Plenário desta Corte, no julgamento da ADI nº 4764/AC<sup>23</sup> é de que não há violação aos princípios republicano, da separação de poderes e da inafastabilidade da jurisdição na exigência, inscrita em constituições estaduais, de prévia autorização da assembleia legislativa para instauração de processo criminal contra governador de Estado.

Tal condição de procedibilidade não implica irresponsabilidade penal dos governantes, pois eventual recusa política somente impedirá a persecução penal enquanto o governador permanecer no exercício do mandato eletivo e não alcançará a decretação de prisões cautelares (RTJ 216/436).

Esta possibilidade ampara-se, justamente, nos princípios federativo e da independência dos poderes, dado o julgamento por órgão do Poder Judiciário da União ter o efeito de influir na própria autonomia político-institucional do Estado-membro.

No voto condutor do referido julgado, destacou-se que:

“(…) [a] a Constituição Estadual não pode condicionar a instauração de processo judicial por crime comum contra Governador à licença prévia da Assembleia Legislativa. A república, que inclui a ideia de responsabilidade dos governantes, é prevista como um princípio constitucional sensível (CRFB/1988, art. 34, VII, a), e portanto, de observância obrigatória, sendo norma de reprodução proibida pelos Estados-membros a exceção prevista no art. 51, I, da Constituição da República”.

<sup>22</sup> Voto proferido na ADI nº 2.587/GO.

<sup>23</sup> Relator: Min. CELSO DE MELLO, Relator p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-178 DIVULG 14-08-2017 PUBLIC 15-08-2017

Nessa perspectiva, portanto, o foro especial por prerrogativa de função, ao excepcionar os princípios da igualdade de tratamento perante a lei e do juiz natural, corolários do princípio republicano, deve ser interpretado de forma restritiva, segundo o modelo definido pela Constituição Federal – tanto em relação ao número excessivo de autoridades detentoras de foro quanto especial quanto a se limitar aos procedimentos de natureza penal.

Admitir o contrário seria permitir que exceções definidas pelo constituinte originário fossem ampliadas ou desconsideradas pelo constituinte derivado decorrente.

E mais, ao adotarem por simetria o modelo federal, os Estados-membros inflam ainda mais o já amplíssimo rol de agentes detentores de foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal.

Sobre o caráter antirrepublicano do instituto do foro por prerrogativa de função, destacou o Ministro. Celso de Mello, em seu voto na ADI nº 2.597/GO:

“As atribuições constitucionais dos Tribunais, contudo, devem merecer interpretação que impeça a expansão indevida de sua competência originária, para não privilegiarem, de um lado, aqueles que detêm (ou, até mesmo, já não mais detêm), nas mais elevadas instâncias do aparelho de Estado, as prerrogativas de poder e para que não se iniba, de outro, a aplicação ordinária do postulado do juiz natural.

É preciso enfatizar, neste ponto, que a vigente Constituição do Brasil – ao pluralizar, de modo excessivo, as hipóteses de prerrogativa de foro – incidiu em verdadeiro paradoxo político-institucional, pois, pretendendo ser republicana, mostrou-se estranhamente aristocrática... [...]

Ninguém ignora que a Carta Política do Império do Brasil, de 1824, consagrou apenas cinco (5) hipóteses de prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal de Justiça, que era o órgão de cúpula do Poder Judiciário do regime monárquico (art. 164, II).

A Constituição promulgada em 1988, no entanto, não foi capaz de igual parcimônia, ao ampliar, para quase 20 ([...]), as hipóteses de “privilégio” de foro, além de conferir autorização, aos Estados-membros, para incluir, nas Cartas estaduais, outras novas hipóteses de prerrogativa de foro perante os respectivos Tribunais de Justiça (CF, art. 125, § 1º), com ressalva, apenas, dos casos de competência do Júri e daqueles que decorrem, de modo expresso ou implícito, do próprio sistema instituído pela Lei Fundamental da República”.

Em diversas oportunidades, essa Suprema Corte tem reiterado o entendimento de impossibilidade de ampliar o foro por prerrogativa de função para além das categorias contempladas pela Constituição da República.

No julgamento da ADI nº 558 MC/RJ<sup>24</sup>, o Ministro Sepúlveda Pertence, ao conceder liminar, assim decidiu:

“Ação direta de inconstitucionalidade: impugnação a vários preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com pedido de suspensão liminar dos arts. 100 (em parte), 159 (em parte), 176, *caput*, (em parte) e seu §2º, V, *e e f*, 346 e 352, parág. Único: medida cautelar deferida parcialmente, sem suspensão do texto, quanto ao art. 176, §2º, V, *e e f*, e, integralmente, quanto aos arts. 346 e 352, parág. único.

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. Vereador, imunidade: impugnação à norma constitucional local que lhes estende imunidades processuais e penais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (CF, art. 53, §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 7º) e aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, §1º; Const. Est. RJ, art. 102, §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 6º), em face da competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal e Direito Processual: suspensão liminar deferida.

5. (...)”

Naquela ADI, em que se questionava especificamente a validade de normas da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, consignou-se o seguinte: “silente a Constituição Federal sobre prerrogativas processuais penais dos integrantes das Câmaras Municipais, plausível é a conclusão de que não se deixou espaço à inserção de normas constitucionais locais”.

Seguindo-se essa linha de inteligência, destaco acórdão proferido pelo Pleno dessa Corte, no julgamento do HC nº 103803/RR, de Relatoria do Ministro Teori Zavascki, Dje de 6/10/2014, no sentido de ser inconstitucional a “norma da Constituição do Estado de Roraima que atribui foro por prerrogativa de função a agentes públicos equiparados a Secretários de Estado (alínea “a”, inciso “X”, do art. 77), equiparação a ser promovida pelo legislador infraconstitucional”.

Expôs-se naquele julgado que “Como norma de competência, a regra da Constituição Federal é exaustiva e clara. Afinal, na tantas vezes celebrada lição de Caio Tácito, não tem competência quem quer, mas quem pode nos termos que a Constituição ou a lei estabelece”.

---

<sup>24</sup> Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/1991, DJ 26-03-1993 PP-05001 EMENT VOL-01697-02 PP-00235.

De igual modo, no exame não exauriente próprio da fase cautelar, vale destacar o entendimento adotado na medida cautelar na ADI nº 2.553/MA<sup>25</sup>, no sentido de ser impossível ampliar-se o foro por prerrogativa de função para além das categorias previstas pela Constituição da República.

Apreciando caso análogo, na ADI nº 3140/CE<sup>26</sup>, esta Corte Suprema pronunciou-se nos termos da seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 108, INC. VII, ALÍNEA B, *IN FINE*, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. AFRONTA AO ART. 125, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Compete à Constituição do Estado definir as atribuições do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição da República. Essa competência não pode ser transferida ao legislador infraconstitucional.
2. Ação julgada procedente para excluir da norma do art. 108, inc. VII, alínea b, da Constituição do Ceará a expressão "e de quaisquer outras autoridades a estas equiparadas na forma da lei".

Na oportunidade, esta Procuradoria-Geral da República apontou a inconstitucionalidade da expressão “e de quaisquer outras autoridades a estas equiparadas, na forma da lei”, contida no art. 108, VII, “b”, da Constituição do Estado do Ceará, na consideração de ser ela incompatível com a norma constitucional que outorga competência ao constituinte estadual para dispor sobre atribuições dos Tribunais de Justiça previstas no art. 125, § 1º, da Constituição da República. No seu voto, a Ministra Cármen Lúcia consignou que:

“(…)

3. Estabelece o art. 125, § 1º, da Constituição da República:

Art. 125 - Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

4. A norma posta na primeira parte do § 1º do art. 125, retro transcrita, é taxativa: a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado.

A norma posta na parte final da Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 108, inc. VII, alínea *b*, parte final, também não deixa margem a dúvida

25 Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 20/02/2002, DJ 22-10-2004 PP-00005 EMENT VOL-02169-01 PP-00160 RTJ VOL-00193-01 PP-00088

26 Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-03 PP-00469 RTJ VOL-00202-02 PP-00530 LEXSTF v. 29, n. 342, 2007, p. 68-78

quanto ao seu objeto: *compete ao Tribunal de Justiça...processar e julgar, originariamente...os mandados de segurança e os habeas data contra atos...de quaisquer outras autoridades a estas equiparadas na forma da lei.*

5. A norma contida no dispositivo da Constituição da República tem duplo objeto: de uma parte, estabelece o que pode o Tribunal de Justiça do Estado vir a conhecer e julgar originariamente, afirmando que tanto será definido, demarcado pelo constituinte estadual: *a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado...*

De outra parte, estabelece a condição de autoridade estadual para fins de subsunção à jurisdição especial decorrente de foro definido em virtude de sua função.

Com isso se tem que a Constituição estadual haverá de definir, de um lado o que pode o Tribunal de Justiça julgar. De outro, quem será julgado pelo Tribunal de Justiça. São incidências diversas de uma mesma norma: para o Tribunal fixa o âmbito de sua atuação; para o jurisdicionado, expressa quem se submete à jurisdição daquele, e não a outro órgão jurisdicional. Nem o Tribunal pode julgar quem ele quer, por não ser juízo natural segundo a sua vontade, mas segundo o que a Constituição Estadual define em atendimento aos princípios e regras determinados pela Constituição da República; nem pode o jurisdicionado escolher perante quem será julgado, pois tanto romperia com todos os princípios democráticos do processo e da convivência isonômica dos cidadãos. (...)

A norma posta pelo constituinte estadual não se restringe, obviamente, a manter nos termos da definição constitucional estadual expressa a competência do Tribunal de Justiça, pois ela faz remissão clara ao legislador infraconstitucional.

Segundo o que nela se dispõe, mesmo quem não for autoridade constitucionalmente identificada para os fins de julgamento nas ações de mandado de segurança e de *habeas data* mas a ela for equiparada pelo legislador poderá estar no rol dos que se submetem à jurisdição originária do Tribunal de Justiça naquelas ações.

O legislador não transformará, assim, qualquer agente público em autoridade quem não o é para os fins de definição da jurisdição originária. Se estivesse a definir quem é autoridade pública não se cuidaria de caso de equiparação. Mas a norma em causa permite que o legislador estadual poderia, então, conduzir-se no sentido de ampliar o leque daqueles que, mesmo não sendo autoridade para os fins descritos, a ela poderiam vir a se equiparar para o objetivo de ter o processamento e julgamento de mandado de segurança e de *habeas data* contra os seus atos pelo Tribunal de Justiça estadual.

7. A norma-paradigma da Constituição da República (art. 125, § 1º) firma o âmbito de atuação do constituinte estadual na matéria especificada, a saber, a ele cabe definir a competência do Tribunal de Justiça, enquanto a norma constitucional cearense questionada estaria a exorbitar do quanto lhe fora constitucionalmente outorgado ao cuidar da matéria transferindo a legitimidade do cuidado a ele entregue para o legislador ordinário. Ademais, teria havido ofensa também à

garantia do Tribunal de Justiça de ter o seu âmbito de atuação explicitados pela Constituição do Estado e somente por ela”.

8. O núcleo da arguição formulada está na questão relativa à competência do constituinte estadual, a fim de se concluir se o que há de ser exigido dele é o exaurimento do cuidado da matéria, ou não, em face da norma constitucional republicana.

9. Competência é a medida de capacidade de ação que se confere a um agente, órgão ou poder para definir o que e como atuar legitimamente. Ensina Renato Alessi, *la competenzaa ...si presenta come una misura di quantità: il che è già stato riconosciuto nel campo del diritto processuale, dove si concepisce la competenzaa siccome la misura quantitativa della giurisdizione attribuita ad un determinato ufficio giurisdizionale* (ALESSI, Renato – Principi di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè Editore, 1978, t. I, p. 107).

A importância da demarcação da competência de cada ente político, nos Estados Federais e naqueles nos quais se adota o princípio da separação de poderes, está em que é por ela que se fixa a autonomia de cada qual ente, órgão ou agente estatal. Por isso mesmo é que ela não comporta inobservância de qualquer espécie ou extensão. É de Raul Machado Horta a observação de que *a plenitude no exercício da autonomia encerra um convite às demasias e às exorbitâncias, que encontrou repercussão na atividade do constituinte estadual, nem sempre devidamente informado sobre a natureza de sua competência* (HORTA, Raul Machado – *A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte, 1964, p. 49).

O que foi comum em termos de excessos dos constituintes estaduais no início da República – e que foi objeto de críticas acirradas, dentre outros, de Ruy Barbosa (Obras Completas, t. III, Ministério da Justiça, 1947, p. 6) - voltou a ocorrer em diversas passagens históricas, especialmente nas formulações constitucionais estaduais.

O quadro apresentado na ação agora examinada parece-me exemplo disso. A Constituição da República convoca o constituinte estadual para definir, significa dizer, determinar, demarcar, explicitar a competência do Tribunal de Justiça. Não se tem por definido o que é deixado a ser fixado, acabado em seus termos e contornos, a outrem.

(...) o constituinte estadual a) deixou de definir a competência daquele órgão, como era seu dever; b) transferiu competência ao legislador o que era de sua atribuição exclusiva, nos termos constitucionalmente estabelecidos; c) possibilitou que a competência do Tribunal de Justiça ficasse sem definição, sem precisão, atuando ele sem saber, exatamente, com a força que lhe é garantido pela estatuição de norma constitucional, a extensão subjetiva de sua competência para o processamento e julgamento originário das ações de mandado de segurança e de *habeas data*.

De se enfatizar que o princípio da hierarquia das normas no âmbito estadual obedece ao quanto posto no sistema constitucional nacional. Portanto, não se poderia imaginar ter vigor normativo igual a norma constitucional e a infra-constitucional, nem no sistema nacional, nem no estadual.

O constituinte originário nacional outorgou ao constituinte estadual a tarefa de definir a competência do Tribunal de Justiça, o qual não poderia deixar de honrar a atribuição que lhe foi assim fixada, nem dela desbordar, conferindo, como se fez na espécie, ao legislador estadual infraconstitucional a tarefa de tornar possível novos conteúdos não definidos na Constituição do Estado.

A opção do constituinte nacional, ao definir a competência para curar o tema, não haveria de ser desconhecida ou descumprida pelo constituinte estadual, o que se deu na espécie agora julgada.

10. Não parece ter aplicação, também, o exemplo que se invoca, no sentido de que se a extensão do rol das autoridades pode ser considerada válida, para fins de definição de foro do Supremo Tribunal Federal, pela via de Medida Provisória, também o poderia ser pelo legislador estadual infraconstitucional, como descrito na norma da Constituição cearense (art. 108, inc. VII, alínea b,).

Em primeiro lugar, porque, se considerada válida por este Supremo Tribunal a regra possibilitadora de novas autoridades a serem processadas e julgadas, originariamente, por força de comando normativo infraconstitucional, pelo menos se poderia afirmar não se ter ali um comando constitucional claro e definidor da matéria como se tem no art. 125, § 1º, quanto ao tema para o constituinte estadual.

O primeiro poderia suportar (e suportou) debates e interpretação; não assim o quadro posto a julgamento na presente ação. A competência atribuída ao constituinte estadual era para definir a matéria de competência do Tribunal de Justiça, não para deixar que pudesse vir ela a ser definida, em parte, pelo legislador, tal como se deu.

Consta, expressamente, na Ementa da ADIN n. 2.797, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, que:

*1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação . 2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual. 3. Acresce que a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição pode excetuar (grifos nossos).*

Tenho, portanto, ser juridicamente correta a postulação e a fundamentação apresentadas pelo digno Procurador-Geral da República”.

Da mesma maneira, no julgamento do RHC nº 80477/PI<sup>27</sup>, a Segunda Turma dessa Corte consignou que “Não prevalece, na hipótese, a norma constitucional estadual que

---

<sup>27</sup> Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 31/10/2000, DJ 04-05-2001 PP-00034 EMENT VOL-02029-03 PP-00614

atribui foro especial por prerrogativa de função a vereador, para ser processado pelo Tribunal de Justiça”, por não ser matéria enquadrável no art. 125, §1º, da Constituição Federal e pelo fato da regra prevista no art. 29, X, da mesmo diploma constitucional, não compreender o vereador.

Digno de nota, no mesmo sentido, recente acórdão proferido pela Primeira Turma desse Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC nº 13.4691 AgR, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes<sup>28</sup>, conforme se exsurge da ementa a seguir:

**Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO SUBSTITUTIVA DE REVISÃO CRIMINAL. IMPOSSIBILIDADE. TRÂNSITO EM JULGADO. PRECLUSÃO DA MATÉRIA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. VEREADOR. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. REGRA SOBRE COMPETÊNCIA FIXADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE**

1. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL “não tem admitido a utilização do habeas corpus em substituição à ação de revisão criminal” (HC 136.245-AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 14/11/2017), como se pretende na presente hipótese, em que protocolada a impetração 3 anos depois do trânsito em julgado, pelo mesmo advogado que atuou na via recursal.

**2. O provimento judicial, proferido há mais de dez anos, afastou a prerrogativa de foro dos vereadores do município do Rio de Janeiro alicerçado em entendimento firmado pelo próprio Tribunal de Justiça estadual, que, na Arguição Incidental de Inconstitucionalidade lançada na Apelação Criminal 126/93, nos termos do art. 97 da Constituição Federal, já preconizava que "qualquer ampliação ou acréscimo à norma constitucional maior cogitada pelo poder constituinte derivado dos Estados, para criar novo caso de competência especial por prerrogativa de função está eivada de inconstitucionalidade". Na linha desse entendimento já havia manifestação anterior daquele Egrégio Órgão Especial, logo após a promulgação da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em 1989.**

3. Aplicada a legislação de regência que determina a observância de decisão reiterada sobre tema constitucional, não cabe falar, nesse contexto, de flagrante ilegalidade praticada pelas instâncias antecedentes. Por idênticas razões, em caso análogo, que também veiculava matéria atinente à constitucionalidade do art. 161, IV, d, 3, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Segunda Turma do STF proferiu decisão que se amolda à espécie e mantém plena validade processual (HC 110.496, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 4/12/2013). 4. Agravo Regimental a que se nega provimento.” (destaquei)

---

28 Julgado em 22/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-153 DIVULG 31-07-2018 PUBLIC 01-08-2018

Percebe-se, assim, conforme exposto pelo proponente, que “somente a Constituição Federal pode contemplar hipóteses de prerrogativas de foro, razão por que se devem reputar inconstitucionais as normas nesse sentido das constituições estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, independente de haver ou não similaridade com regra de foro especial prevista na Carta Federal”.

Nesse passo, **a aprovação da presente proposta de enunciados sumulares confere força normativa à Constituição Federal de 1988 e prestigia a reiterada jurisprudência dessa Corte sobre a matéria constitucional debatida.**

#### IV

Ante o exposto, manifesto-me pela procedência da proposta dos enunciados sumulares, nos termos em que foi apresentada, sem prejuízo da realização de possíveis *obiter dicta* sobre questões extraídas da fixação do quadro de competências após as questões de ordem resolvidas por esta Suprema Corte.

Brasília, 10 de março de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República