PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Processo : 0070173-80.2019.8.19.0001
Autor : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Réu : ALERJ e ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Juíza : LUCIANA LOSADA ALBUQUERQUE LOPES

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, em que pretende a concessão de tutela de urgência, em caráter antecedente, para que sejam imediatamente suspensos todos os efeitos do ato emanado pela Mesa Diretora da ALERJ, presidida pelo Deputado André Ceciliano, que autorizou a retirada do livro de posse da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o seu encaminhamento à Penitenciária em que estão recolhidos os Deputados Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão e André Correa e à residência de Chiquinho da Mangueira, visto que (i) alicerçado sob falso motivo e (ii) emanado em desconformidade com o que determina o Regimento Interno da ALERJ e em descompasso com os princípios regentes da Administração Pública, especialmente a ilegalidade e a impessoalidade.

Argumenta, em linhas gerais, que o ato consistente na posse dos mencionados Deputados está eivado de ilegalidade, inicialmente pelo vício no motivo, por ter sido justificada em cumprimento de decisão judicial proferida pelo juízo federal, que sequer tratou do assunto, limitando-se estritamente a estabelecer a prisão preventiva dos deputados acusados.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Sustenta que houve patente violação ao regramento solene de posse dos deputados estaduais previsto no Regimento Interno da ALERJ (Resolução nº 810 de 1977), uma vez que é exigida a reunião, em sessão preparatória, na Sede da Assembleia Legislativa, sendo vedado, expressamente, a modificação do conteúdo do compromisso e o ritual de sua prestação.

Afirma que a não concessão da tutela liminar pretendida importará no perecimento do direito e na manutenção de situação de absurda ilegalidade.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se espontaneamente nos autos, defendendo a validade da posse dos candidatos eleitos, que se encontram afastados cautelarmente. Ressalta, também, que está vedado o controle pelo Poder Judiciário de atos praticados pela Casa Legislativa resultantes de interpretação de normas regimentais internas.

Também argumenta que o direito à posse não se confunde com o efetivo exercício do mandato eletivo, o que justificou a convocação dos suplentes (ind. 399/407).

Intimado a manifestar-se, o Estado do Rio de Janeiro sustentou a legalidade do ato impugnado, afirmando que não existe fundamento para a concessão da medida liminar e que, sua concessão importará em violação ao postulado da separação de Poderes (ind. 466/468).

Nova manifestação da ALERJ com a juntada de documentos (ind. 438/464).

**RELATADOS, PASSO A DECIDIR SOBRE O PEDIDO DE
TUTELA DE URGÊNCIA**

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

A controvérsia versa sobre a legalidade do ato praticado pela Casa Legislativa consistente no empossamento dos candidatos eleitos Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão, André Correa e Chiquinho da Mangueira, no cargo de Deputado Estadual (fls. 79/80).

É de se notar, inicialmente, que foi decretada a prisão preventiva dos referidos candidatos pela 1ª Seção Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, requerendo os candidatos Luiz Antônio Martins, Marcos Abrahão e Francisco Manoel de Carvalho autorização para que pudessem sair temporariamente do cárcere, com o objetivo de tomar posse no cargo de Deputado Estadual.

O relator do processo nº 0100823-57.2018.4.02.0000, quando apreciou tais requerimentos, destacou que a 1ª Seção Especializada, reconheceu a necessidade de afastar os investigados do convívio e contato com servidores e agentes políticos da ALERJ (fls. 79).

Mais adiante, o mencionado relator afirma que a saída temporária dos requerentes poderia estender-se aos demais investigados, possibilitando o contato dos denunciados entre si. Convém transcrever a advertência:

“Mais ainda, o deferimento do pedido poderia, a princípio e em tese, estender-se aos demais investigados reeleitos, resultando no irremediável contato dos denunciados entre si. É materialmente inviável garantir que cada Deputado se faça acompanhar de escolta capaz de prevenir ou impedir esse contato, como sugere o MPF em sua manifestação tanto quanto é descabido valer-se da escolta da Polícia Federal para algo que não configure um ato processual. A ação da Polícia Federal, no que toca à escolta de presos, deve ocorrer apenas no interesse do regular desenvolvimento dos atos processuais, fora desses parâmetros haveria um

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

comprometimento do efeito policial federal em atuação estranha às suas funções constitucionais.

Portanto, diante de tudo até aqui externado, o pedido de autorização de saída temporária para tomar posse nas dependências da ALERJ mostra-se, no caso concreto, ABSOLUTAMENTE INCOMPATÍVEL COM A PRISÃO PREVENTIVA DECRETADA, sobretudo como os motivos que a ensejaram diante do apontado risco de reiteração e à instrução criminal que decorreriam do próprio exercício do mandato parlamentar” (fls. 80)

Ao final, ressaltou o relator que em relação **“à possibilidade de adoção de outras medidas administrativas no âmbito do próprio Poder Legislativo, como a postergação do momento da posse ou alteração de seu local para tomada de compromisso, cabe submetê-las à apreciação do Exmo. Presidente da ALERJ, Deputado Estadual ANDRÉ CECILIANO e à Mesa Diretora da Casa Legislativa, caso compreendam cabível apreciá-las, sobretudo no que toca aos pedidos subsidiários apresentados pelo Deputado Estadual FRANCISCO MANOEL DE CARVALHO, à luz do art. 4º, § 6º do Regimento Interno da ALERJ” (fls.81).**

Sustenta o Ministério Público que o Presidente da Mesa Diretora motivou a autorização da retirada do livro de posse da Casa Parlamentar do Estado do Rio de Janeiro com a conseqüente tomada de compromisso pelos candidatos no cumprimento da decisão judicial proferida pelo TRF 2ª nos autos do processo nº 0100823-57.2018.4.02.0000, o que torna evidente o vício na formação do ato administrativo perseguido.

Com efeito, na motivação do ato administrativo que deu posse aos referidos candidatos, consta a seguinte redação:

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

“TERMO SOLENE DE POSSE

De acordo com o parágrafo 3º do art. 107 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 06, de 28 de novembro de 1994, combinado com o art. 4º, §§1º, 2º, 3º e 4º do Regimento Interno, os abaixo assinados, diplomados pelo Tribunal Regional Eleitoral, assumira, perante os representantes indicados, por delegação, pela Mesa Diretora e **conforme autorizado pela decisão de 30 de janeiro de 2019, do Exmo. Sr. Desembargador Federal, relator do Processo nº 01000823-57.2018.4.02.0000**, seus mandatos de Deputados Estaduais a 12ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro” (fls. 07-inicial, grifo nosso).

Todavia, como se infere dos termos da decisão supratranscrita, em nenhum momento foi autorizada pela 1ª Seção do TRF 2 a retirada do livro de posse da sede da ALERJ para seu posterior encaminhamento ao presídio em que os parlamentares estão recolhidos e também à Casa de Chiquinho da Mangueira para que fosse tomado o compromisso dos empossados, limitando-se o juiz a proibir a saída temporária dos parlamentares presos para que tomassem posse na ALERJ.

Aliás, é de se observar que não se insere no rol de competência da Justiça Federal o exame sobre o cabimento da postergação do momento de posse ou mudança do local para tomada de compromisso, previsto no Regimento Interno da ALERJ.

Com o surgimento da teoria dos motivos determinantes, passou-se a exercer um controle sobre o motivo do ato administrativo. “De feito, ao vincular a Administração aos motivos determinantes invocados, mesmo nos atos em que a motivação seria dispensável, a teoria dos motivos determinantes reduziu a margem de

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

discricionariedade da Administração e possibilitou o controle desses motivos determinantes com fulcro nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, colaborando para a retração do conceito de mérito administrativo ¹.”

Assim, o controle judicial do mérito administrativo se reveste de legitimidade, quando constatável a falsidade ou inexistência do motivo declarado pelo administrador público para justificar a prática do ato administrativo.

É de reconhecer, portanto, a nulidade dos referidos termos de posse por vício de motivo em virtude da inexistência da circunstância motivadora do ato administrativo praticado pelo presidente da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Argumenta o *Parquet*, ainda, que houve patente violação ao regramento solene de posse dos deputados estaduais previsto no Regimento Interno da ALERJ (resolução nº 810/1957) em que é exigida a reunião em sessão preparatória na sede da Assembleia Legislativa, sendo, vedada, expressamente, a modificação do conteúdo do compromisso e o ritual de sua prestação.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em sua manifestação, ressaltou que a jurisprudência pacífica do Supremo

¹ FERNANDES, André Dias, A constitucionalização do Direito Administrativo e o Controle Judicial do Mérito do Ato Administrativo. Revista de Informação Legislativa, Ano 51, número 203, jul/set, 2014, p.146. No mesmo sentido, confira a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello: Segundo a teoria dos motivos determinantes, os fatos que serviram de suporte à decisão de agente público, integram a validade do ato. “Sendo assim, a invocação de “motivo de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse a Lei não haja estabelecido antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciado pelo agente os motivos em que se calçou ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam” MELO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 412.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Tribunal Federal reconhece a impossibilidade de controle pelo Poder Judiciário de decisões pertinentes à interpretação de normas regimentais.

O Ministro Luiz Fux enfrentou o tema no voto proferido nos autos da medida cautelar em mandado de segurança nº 31.887/DF, em que se discutia a validade da posse de deputados federais suplentes, admitindo o controle judicial, mesmo quando a hipótese versar sobre aplicação de normas regimentais, senão vejamos:

“De início, demarco que a questão de fundo debatida no presente *writ*, sem embargo de versar sobre disposições regimentais, é plenamente sindicável e cognoscível perante o Poder Judiciário, que não pode se furtar do exame de lesões ou ameaça de lesões a direitos, ainda que ocorridas no seio de um dos Poderes da República. Com efeito, em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que conheço da impetração e passo ao exame liminar do mérito. É inobjetével que a regularidade formal da posse de um parlamentar encontra-se adstrita à observância dos preceitos constitucionais e regimentais aplicáveis à hipótese”.

Em outro voto², o Ministro Luiz Fux – reafirmando seu posicionamento - enuncia quatro razões “para encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões jurídicas porventura existentes nas vísceras de cada Poder”, merecendo destaque os fundamentos ora transcritos:

² Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34560/DF

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

“Em primeiro lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso.

Em segundo lugar, conforme assentado supra, o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual, uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador”.

Sindicável, portanto, a matéria levantada pelo Ministério Público quanto ao procedimento adotado pelo Presidente da Mesa Diretora da ALERJ, para dar posse aos parlamentares presos por meio da retirada do livro de posse da sede da ALERJ, permitindo o seu encaminhamento ao local onde se encontravam.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Ultrapassada tal questão, a ALERJ deduz que o procedimento para posse dos deputados estaduais eleitos é matéria *interna corporis* de competência exclusiva do Parlamento, havendo a possibilidade do empossamento pelos candidatos no prazo de 30 dias, prorrogáveis por igual período, perante a Mesa Diretora ou Presidência, caso não tenham sido empossados no dia 1º de fevereiro do ano seguinte às eleições na forma prevista no art. 4º § 5º e 6º do Regimento Interno.

De qualquer forma, o regimento interno exige o comparecimento pessoal do parlamentar perante a Mesa Diretora ou Presidência, tanto para a posse designada para o dia 1º de fevereiro do ano seguinte às eleições quanto para a posse que venha a ocorrer no prazo de 30 dias.

É forçoso concluir que a autorização da retirada do livro de posse pelo Presidente da Mesa Diretora afrontou o ritual solene previsto na norma regimental (art. 4º e seus parágrafos da resolução nº 810/1957), contaminando a validade da posse dos titulares custodiados.

Todavia, ainda que não resultasse configurada tal nulidade sob a perspectiva de que a interpretação de norma regimental não é sindicável, ou até mesmo de que não houve qualquer violação a preceito regimental - a posse dos candidatos custodiados ofendeu os princípios da legalidade e da moralidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello adverte sobre a gravidade da violação a um princípio. Eis sua lição:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma, A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada”³.

Seguindo tal linha de entendimento, quando há violação a um princípio constitucional, o campo de discricionariedade administrativa se reduz para admitir o controle judicial de ato administrativo, como forma de garantir a observância aos valores constitucionais.

Fixada tal premissa, passaremos a examinar, inicialmente, a conduta administrativa sob a ótica da ofensa ao princípio da legalidade.

O eminente administrativista Celso Antonio Bandeira de Mello traz o seguinte ensinamento sobre o dever de observância ao princípio da legalidade:

“Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma feral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social -, garantir que atuação

³ MELO. Celso Antonio *op. cit.* p.987

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral⁴.

O art. 105 §1º da Constituição Estadual - que reproduz a redação contida no art. 56, §1º da Constituição Federal - disciplina sobre as hipóteses de convocação do suplente.

Veja a redação do referido dispositivo:

“ Art.105 §1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura nos cargos ou funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. ”

Interpretando o art. 56, § 1º, da Constituição Federal, Lenio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cottoni de Oliveira e Dierle Nunes ressaltam:

“Conforme o §1º, o suplente será convocado a assumir o mandato: a) quando o parlamentar licenciarse para ser investido nos cargos elencados no inciso I; b) quando a licença para fins particulares exceder aos cento e vinte dias como nos casos de vaga, que pode ocorrer por morte, renúncia ou nos casos de perda do mandato, por cassação ou extinção”⁵.

A regra é a obrigatoriedade do exercício do mandato legislativo; a exceção é o afastamento da função legislativa, se ocorrer uma das hipóteses previstas, em rol taxativo, no referido do art. 105 § 1º da Constituição Estadual.

Nem poderia ser de outra forma.

⁴ Idem, p. 103.

⁵ CANOTILHO, Gomes José Joaquim; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Luiz Lenio. Comentários à Constituição do Brasil. Saraiva, 1ª edição 2013, 5ª tiragem 2014, p.1085.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Não se compatibiliza com o modelo de democracia representativa desenhada pela Constituição Federal, a interpretação ampliativa de norma de caráter excepcional para admitir o afastamento provisório do titular do mandato por outras circunstâncias – que não se amoldam àquelas previstas na norma constitucional.

Partindo-se da premissa de que as hipóteses traçadas no art. 105 § 1º da CE tem caráter de excepcionalidade, nos casos de licença e posse em cargo da Administração Pública – e somente nessas hipóteses - a vaga será preenchida temporariamente, ocupando o cargo de Deputado Estadual tanto o titular do mandato quanto o suplente.

Todavia, no caso de existência de vaga – por renúncia, morte, perda ou extinção de mandato - somente o suplente tomará posse no cargo, preenchendo a vaga definitivamente.

É de se concluir, então, que a norma constitucional ao prever a posse do suplente na hipótese de existência de vaga, exige a efetiva vacância do cargo para convocação do suplente.

No caso dos autos, os suplentes foram empossados fora das exceções legais previstas na Constituição Estadual, uma vez que os titulares não foram investidos nos cargos elencados no inciso I do referido artigo 105 da Constituição Estadual nem estavam em gozo de licença. E mais: os cargos não estavam **vagos** por terem sido os candidatos eleitos, empossados no dia 22/03/2019, mediante a retirada do livro de posse, que foi levado à unidade penitenciária, onde se encontram custodiados e à residência de Chiquinho da Mangueira.

Efetivada a posse dos candidatos presos, a Mesa Diretora da Casa Legislativa convocou os suplentes, empossando-os no cargo de Deputado Estadual (ind. 459/464).

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Não há dúvida de que a convocação dos suplentes respondeu à exigência constitucional de garantir a plena composição da Casa Legislativa, preservando-se a influência das diferentes bases ideológicas no processo legislativo.

Todavia, a suplência concretizou-se por meio de ato administrativo praticado pelo Presidente da Mesa Diretora com flagrante ofensa às exceções previstas, taxativamente, no art. 105 §1º da Constituição Estadual.

A ilegalidade da posse dos titulares, por via reflexa, irradia seus efeitos para o ato administrativo consistente na convocação dos suplentes.

A Assembleia Legislativa sustenta a validade da posse dos titulares eleitos, sob o argumento de que há distinção entre posse e exercício de mandato eletivo, ressaltando que nenhum dos candidatos presos está no exercício do mandato nem percebe vencimentos correspondentes ao cargo de Deputado Estadual.

Tal argumento não prospera.

Se os titulares eleitos *não podiam e nem podem* exercer seus respectivos mandatos, era dever constitucional da Mesa Diretora manter a vacância dos cargos - o que só poderia ocorrer se os titulares não tivessem sido empossados no dia 22/03/2019 - garantindo, com isso, a validade da posse dos suplentes, que encontraria suporte legal no art. 105, §1º, primeira parte da Constituição Estadual.

Evidente, portanto, que a posse dada aos candidatos custodiados - ato administrativo antecedente ao exercício do mandato eletivo - afrontou o princípio da legalidade, contaminando a sua validade.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Sob o prisma da ofensa ao princípio da moralidade – que também resultou configurada no presente caso - cabe breve digressão doutrinária e jurisprudencial sobre tal postulado ético.

A Constituição Federal de 1988 ao disciplinar, em seu art.37, que a Administração Pública deve observar o preceito da moralidade, *“está regravando, justamente, o elemento objeto do ato administrativo, demonstrando a mens legis no sentido de que, além de formalmente legal, os atos administrativos devem ser materialmente ajustados ao senso comum do conceito de Moralidade adotado pela sociedade”*⁶.

Sobre o dever de observância ao preceito da moralidade, leciona o ministro Alexandre de Moraes que:

“Pelo princípio da moralidade, não bastará ao legislador o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui a partir da Constituição Federal de 1988 pressuposto de validade de todo ato administrativo.

Dessa forma, deve o Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional não se restringindo ao exame restrito da legalidade do ato administrativo, mas sim entender por legalidade ou legitimidade, a conformação do ato não só com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo”⁷.

⁶ NOGUEIRA, Victor Ximenes. Princípio da Moralidade e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos. *Revista da AGU*, nº 19, p.297. No mesmo sentido, confira a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello: Segundo a teoria dos motivos determinantes, os fatos que serviram de suporte à decisão de agente público, integram a validade do ato. “Sendo assim, a invocação de “motivo de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse a Lei não haja estabelecido antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciado pelo agente os motivos em que se calçou ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam”

⁷ MORAES, Alexandre de. *A Constituição do Brasil Interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 788.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Seguindo a mesma orientação, merece registro a seguinte ementa do julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. 1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo. 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la. 3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. 4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la. 5. Recurso especial provido. (RESP 429.570 – GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, publicado 11 de novembro de 2013)

O Ministro Celso de Melo assinala sobre a obrigatoriedade de observância ao princípio da moralidade pelo agente estatal para preservação da validade e legitimidade do ato administrativo.

Confira a redação parcial de seu voto proferido nos autos Medida Cautelar em Mandado de segurança nº 27.141/DF, que ora se transcreve:

Não se poderá jamais ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos – legisladores, magistrados e administradores – são responsáveis perante a lei e a Constituição, devendo expor-

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

se, plenamente, às consequências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

A submissão de todos à supremacia da Constituição e aos princípios que derivam da ética republicana representa o fator essencial de preservação da ordem democrática, por cuja integridade devemos todos velar, enquanto legisladores, enquanto magistrados ou enquanto membros do Poder Executivo.

Não foi por outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a extensão do princípio da moralidade – que domina e abrange todas as instâncias de poder –, proclamou que esse postulado, enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, condiciona a legitimidade e a validade de quaisquer atos estatais:

“A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.” (RTJ 182/525-526, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Voltando ao caso concreto, o juiz federal convocado Dr. Gustavo Arruda Macedo do TRF-2, quando examinou o pedido de saída temporária formulado por alguns dos deputados presos (proc. nº 0100823-57.2018.4.02.0000), alertou para o fato de que:

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

“ ... A 1ª Seção Especializada também de forma unânime e expressa, reconheceu a necessidade de afastar o investigado do convívio e contato com servidores e agentes políticos da ALERJ. Aliás, essa proibição constou, também, como já destaquei para outros investigados, apontados pela denúncia como supostos intermediários nos atos de corrupção e “ loteamento de cargos.

A decretação de prisão preventiva por essas razões trouxe ínsita a necessidade de que os parlamentares deixassem de exercer as funções típicas do mandato exatamente porque desse exercício na forma como agora consta já denunciado, sobrevinha o risco concreto de reiteração e influírem ou obstruírem a instrução. A prisão preventiva teve não só como decorrência lógica, mas também como motivação a cessação do exercício do mandato que se imputa como mote dos atos de corrupção”.

Mais adiante, acentua:

“ A vinculação dos imputados atos de corrupção com a função de Deputado Estadual é incontornável pela sua só descrição tanto assim que vários dos mandados de busca e apreensão se fizeram cumprir no prédio da própria ALERJ, local onde os requerentes pretendem agora comparecer”.

Sem dúvida, a prisão preventiva decretada pela 1ª Seção especializada do TRF-2 bem como a necessidade de afastamento dos candidatos eleitos do convívio com agentes e servidores da ALERJ conduzem, necessariamente, à impossibilidade de empossamento dos titulares presos diante da gravidade dos ilícitos penais que lhes são imputados, circunstância fática esta que não encontra agasalho na expressão “motivo de força maior” contida no Regimento Interno, que autoriza a prorrogação da posse por mais 30 dias, como afirmado nos requerimentos administrativos juntados aos autos (ind. 442/445, 448/450, 453/455 e 458).

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL

Qualquer entendimento contrário constituiria em verdadeira afronta ao princípio da moralidade.

Nem se argumente que a prisão preventiva pode ser revogada a qualquer momento, o que viabilizaria o exercício do mandato eletivo pelos titulares, pois, além de tratar-se de evento com alta carga de imprevisibilidade, não há disciplina legal autorizativa do afastamento temporário do titular em virtude de decreto de custódia cautelar, competindo à Assembleia Legislativa, representada pela Mesa Diretora, normativo expresso no mencionado art. 105, §1º, da Constituição Estadual.

Vários, enfim, são os fundamentos que atingem a validade do ato administrativo consistente na posse dada aos parlamentares presos por meio da retirada do livro de posse da sede da Assembleia Legislativa, quais sejam: vício de motivo, violação ao regimento interno e ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade.

Presentes estão, portanto, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, este consubstanciado na possibilidade de exercício de mandato eletivo por parlamentares empossados ilegalmente – não obstante a incerteza sobre a revogação da custódia – justificando, a presença de tais requisitos, a imediata intervenção judicial para reconhecer a ilegalidade do ato administrativo, ora impugnado, com o conseqüente rompimento do *status quo* violador de modelo democrático alicerçado sobre os postulados da legalidade, ética e moralidade.

Por tais fundamentos, defiro a tutela de urgência para determinar que sejam imediatamente sustados todos os efeitos do ato emanado pela Mesa Diretora da ALERJ, presidida pelo Deputado André Ceciliano, que autorizou a retirada do livro de posse da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o seu encaminhamento à Penitenciária em que estão recolhidos

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL**

os Deputados Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão e André Correa e à residência de Chiquinho da Mangueira.

Intimem-se os réus com urgência.

Citem-se os Deputados mencionados na inicial como litisconsortes necessários.

P.I.

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2019.

Luciana Losada Albuquerque Lopes
Juíza de Direito