

## Jurisprudência Cível

• • •

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.447 / PARÁ**

21/11/2023

PLENÁRIO

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S): PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD DIRETORIO NACIONAL

ADV.(A/S): SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S): TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

#### EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA INSTAURAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES PENAS ORIGINÁRIAS. ENVIO IMEDIATO DE PROCEDIMENTOS JÁ INSTAURADOS PARA ANÁLISE SOBRE A JUSTA CAUSA PARA CONTINUIDADE DAS INVESTIGAÇÕES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. As hipóteses de foro por prerrogativa de função são previstas diretamente pela Constituição Federal, que as institui em caráter exauriente, e constituem excepcionais ressalvas aos princípios do juiz natural (CF, art. 5º, XXXVI e LIII) e da igualdade (CF, art. 5º, *caput*). Nessa condição, devem ser interpretadas de maneira estrita, sob pena de se transformar a exceção em regra.

2. As investigações contra autoridades com prerrogativa de foro nesta SUPREMA CORTE submetem-se ao prévio controle judicial, o que inclui a autorização judicial para as investigações, nos termos do art. 21, XV, do RISTF. Precedentes.

3. Como expressão da própria regulamentação constitucional do foro por prerrogativa de função, aplica-se a mesma exigência de prévia autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias que envolvam autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau. Precedentes.

4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada parcialmente procedente para: (a) atribuindo interpretação conforme ao arts. 161, I, *a* e *b*, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, ESTABELECEER a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) DETERMINAR o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, por unanimidade, confirmaram a medida cautelar deferida nos autos e julgaram parcialmente procedentes os pedidos para: (a) atribuindo interpretação conforme ao art. 161, I, *a* e *b*, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, estabelecer a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) determinar o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação. Tudo nos termos do voto do Relator. Sessão Virtual de 10.11.2023 a 20.11.2023.

Brasília, 21 de novembro de 2023.

**MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

21/11/2023

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.447/ PARÁ**

**RELATOR :MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**REQTE.(S): PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD DIRETORIO NACIONAL**

**ADV.(A/S): SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR E OUTRO(A/S)**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ**

**ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ**

**INTDO.(A/S): TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Social Democrático – PSD Nacional, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 161, I, a e b, da Constituição do Estado do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do referido Estado, para que “*seja declarada a necessidade da prévia autorização judicial para a instauração de inquérito e demais atos investigativos, em desfavor de autoridade detentora do foro por prerrogativa de função, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará*”.

Eis o teor dos dispositivos:

### *Constituição do Estado do Pará*

Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) o Vice-governador, os Secretários de Estado, ressalvados o disposto no art. 142, os Prefeitos, os Juízes Estaduais, os Membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, observado o art. 92, XXXIV, nos crimes comuns e de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50 de 22/11/2011)

b) os Deputados Estaduais, nos crimes comuns;

*Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*

Art. 24. O Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos Desembargadores e Juízes convocados, enquanto perdurar a convocação, instalado pelo Presidente do Tribunal e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente e na ausência deste, segundo a ordem de antiguidade na Corte, competindo-lhe: [...]

XII - processar e julgar, originariamente, ressalvada a competência das Justiças Especializadas:

- a) o Vice-Governador do Estado, os Deputados Estaduais, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral de Justiça, nos crimes comuns;
- b) os Secretários de Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, quando não conexos com os do Governador;
- c) os Deputados Estaduais, os Juízes de Direito, os membros do Ministério Público e os da Defensoria Pública, nos crimes comuns e de responsabilidade.

Art. 116. A distribuição da ação ou do recurso gera prevenção para todos os processos a eles vinculados por conexão, continência ou referentes ao mesmo feito.

§1º Somente haverá prevenção do órgão fracionário na impossibilidade fática de prevenção do relator e de seu substituto ou sucessor.

§2º As ações conexas serão reunidas para decisão conjunta, salvo se uma delas já houver sido julgada.

§3º A prevenção, se não for conhecida de ofício, deverá ser alegada pela parte na primeira oportunidade que se lhe apresente, sob pena de preclusão e consequente prorrogação de competência.

§4º Vencido o relator, a prevenção recairá no Desembargador condutor do voto vencedor.

§5º No caso de vaga ou de transferência do relator de seção, a prevenção recairá sobre o seu sucessor no órgão de julgamento.

§6º Os feitos distribuídos aos Juízes convocados, durante o tempo da substituição, induzirão a prevenção, observando-se os termos do §1º deste artigo.

Art. 118. Para fins do disposto no *caput* do artigo 116 deste regimento, a distribuição do inquérito, para supervisão do Desembargador e aquela realizada para prática de algum ato ou medida decisória anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa, não prevenirá a distribuição da ação penal.

Art. 232. A denúncia nos crimes de ação penal pública e nos crimes de responsabilidade, a queixa nos de ação penal privada e a representação, quando indispensável ao exercício da primeira, serão regidas pelas leis processuais.

Art. 233. Distribuído inquérito ou representação que se refira a crime cuja competência para apuração seja originária do Tribunal e que verse sobre a prática de crime de ação pública ou de responsabilidade, o relator encaminhará os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, que terá o prazo de 15 (quinze) dias para oferecer denúncia ou para requerer arquivamento.

§ 1º Se o indiciado estiver preso, o prazo será de cinco dias, contado do termo de vista.

§ 2º Se existir pedido de prisão cautelar ou comunicação de prisão em flagrante, tão logo distribuídos, os autos serão conclusos ao relator que decidirá em vinte e quatro horas.

§ 3º O Procurador-Geral de Justiça poderá requerer diligências complementares que, se deferidas pelo relator, interrompem o prazo previsto no *caput* deste artigo, salvo se o indiciado estiver preso.

§ 4º Se as diligências forem indispensáveis ao oferecimento da denúncia, o relator poderá conceder a liberdade provisória do indiciado e, se dispensáveis, o relator determinará que se realizem, separadamente, depois de oferecida a denúncia, sem prejuízo da prisão e do desenvolvimento regular do processo.

Art. 234. O pedido de arquivamento feito pelo Representante do Ministério Público será submetido à decisão do Tribunal Pleno ou da Seção de Direito Penal, conforme a competência para julgamento. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 10, de 21 de fevereiro de 2018).

Narra que, mediante interpretação sistemática dos dispositivos do Regimento Interno, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará teria afirmado, em diversas oportunidades, a necessidade de autorização judicial prévia para a investigação de agentes públicos detentores de prerrogativa de foro, sob pena de nulidade.

Destaca que, em análise liminar de pedido de controle administrativo apresentado pelo Ministério Público do Estado do Pará perante o Conselho Nacional de Justiça (PCA 0002734-21.2018.2.00.0000), o Conselheiro Relator determinou a supressão da referida exigência de autorização prévia, o que viria a ser revertido apenas na análise do recurso administrativo interposto pelo próprio Tribunal de Justiça, oportunidade em que o CNJ não conheceu do procedimento de controle administrativo.

Assim, diante da ausência de norma regimental imperativa, afirma existir, no âmbito da Seção de Direito Penal do TJPA, *“decisões que admitem, expressamente, a desnecessidade de autorização judicial prévia, sob o fundamento de que tal situação gera um conflito de entendimentos no proceder jurisdicional incompatível com a segurança jurídica”*.

Nesse contexto, concluir que interpretações nesse sentido afrontaria a normatização constitucional a respeito do foro por prerrogativa de função, pois, consoante reconhecido pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, a previsão judicial há de ser desempenhada desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento da denúncia.

Liminarmente, requer seja atribuída interpretação conforme aos dispositivos impugnados para estabelecer a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigação originária perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, bem como determinada a suspensão de processos atualmente em curso em que não tenha havido referida autorização judicial. No mérito, pleiteia a conformação da interpretação conforme requerida em sede cautelar.

Em 06/09/2023, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedi parcialmente a medida cautelar pleiteada (doc. 12), *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para: (a) atribuindo interpretação conforme ao arts. 161, I, a e b, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, ESTABELECEER a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) DETERMINAR o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação.

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará (doc. 19) prestou informações destacando que as Emendas Constitucionais 50/2011 e 63/2015, que veicularam as alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 161 da Constituição Estadual, cumpriram *“todos os trâmites legais, passando por todas as Comissões desta Casa de Leis, seguindo assim, todo o devido processo legislativo, não havendo inconstitucionalidade formal e/ou material”*.

Na Sessão Virtual de 22/09/2023 a 29/09/2023, o Plenário desta SUPREMA CORTE, por unanimidade, referendou a decisão monocrática parcialmente concessiva da medida cautelar pleiteada (doc. 30):

**Ementa: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA**

INSTAURAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS. ENVIO IMEDIATO DE PROCEDIMENTOS JÁ INSTAURADOS PARA ANÁLISE SOBRE A JUSTA CAUSA PARA CONTINUIDADE DAS INVESTIGAÇÕES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. As hipóteses de foro por prerrogativa de função são previstas diretamente pela Constituição Federal, que as institui em caráter exauriente, e constituem excepcionais ressalvas aos princípios do juiz natural (CF, art. 5º, XXXVI e LIII) e da igualdade (CF, art. 5º, *caput*). Nessa condição, devem ser interpretadas de maneira estrita, sob pena de se transformar a exceção em regra. 2. As investigações contra autoridades com prerrogativa de foro nesta SUPREMA CORTE submetem-se ao prévio controle judicial, o que inclui a autorização judicial para as investigações, nos termos do art. 21, XV, do RISTF. Precedentes. 3. Como expressão da própria regulamentação constitucional do foro por prerrogativa de função, aplica-se a mesma exigência de prévia autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias que envolvam autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau. Precedentes. 4. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para: (a) atribuindo interpretação conforme ao arts. 161, I, a e b, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, ESTABELECEER a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) DETERMINAR o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação.

Na sequência, o Advogado-Geral da União (doc. 27) manifestou-se pela parcial procedência dos pedidos, nos termos da medida cautelar deferida, consoante a seguinte ementa:

Foro por prerrogativa de função. Artigo 161, incisos I, alíneas “a” e “b”, da Constituição do Estado do Pará, e artigos 24, inciso XII; 116; 118; 232; 233; e 234 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Pedido de interpretação conforme a Constituição dos dispositivos mencionados no sentido de que a instauração de inquérito e demais atos investigativos contra autoridade detentora de foro por prerrogativa de função exige prévia autorização judicial. Pretensão de suspensão, em sede cautelar,

de todos os processos atualmente em curso em que não tenha havido a referida autorização judicial. Medida cautelar parcialmente deferida pelo Ministro Relator e referendada pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal. Mérito. A autorização prévia do Poder Judiciário para a instauração de inquérito policial encontra previsão normativa no artigo 21, inciso XV, do RISTF. A razão jurídica que justifica a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal aplica-se, igualmente, às autoridades com prerrogativa de foro nos tribunais de segundo grau de jurisdição. Precedentes específicos dessa Suprema Corte no sentido de que a instauração de investigações penais que envolvam autoridades com prerrogativa de foro nos tribunais de segundo grau de jurisdição exige prévia autorização judicial (ADIs nº 7083 e 6732). Compatibilidade dessa conclusão com o sistema acusatório, com a reserva de jurisdição e com o princípio do juiz natural, decorrendo da própria normativa constitucional que assegura o foro específico. Manifestação pela parcial procedência dos pedidos, confirmando-se a medida cautelar deferida nos autos.

Por fim, a Procuradora-Geral da República opinou pela improcedência dos pedidos, em peça assim ementada (doc. 35):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 161, I, "A" E "B" DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. ARTS. 24, XII, 116, 118, 232, 233 E 234 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO E ATOS INVESTIGATIVOS. AUTORIDADE DETENTORA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. LEI FEDERAL 8.038/1990. REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REGIME ESPECIAL DE TRAMITAÇÃO DE INQUÉRITO. INCIDÊNCIA RESTRITA AOS TRIBUNAIS SUPERIORES. INEXISTÊNCIA DE NORMA ESTADUAL COM REGRA ESPECÍFICA PARA AUTORIDADES COM PRERROGATIVA DE FORO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É válida a tramitação especial de procedimento investigatório em desfavor de autoridade com foro por prerrogativa de função, apartado do regramento geral do Código de Processo Penal, quando assim normatizada. 2. A tramitação de inquéritos para a investigação de pessoas com prerrogativa de foro na esfera federal é regime especial disciplinado pela Lei nº 8.038/1990, com aplicação restrita

aos Tribunais Superiores, complementada pelos regimentos internos respectivos. 3. Não é válida a incidência na esfera estadual, por simetria, da exigência de autorização judicial prévia à instauração de procedimento investigatório em desfavor de autoridade com foro no respectivo Tribunal de Justiça, por ser norma restritiva das atribuições do Ministério Público na condução de procedimento investigatório. 4. Na falta de norma estadual expressa que discipline tramitação diferenciada de inquérito em desfavor de autoridade com foro por prerrogativa de função, aplica-se a disciplina geral do Código de Processo Penal, que não exige autorização judicial expressa previamente à instauração do procedimento investigatório, sem prejuízo de controle judicial regular, para fiscalização de atos sujeitos à reserva de jurisdição e garantia de respeito aos direitos fundamentais dos investigados. – Parecer pela improcedência dos pedidos.

É o relatório.

21/11/2023  
PLENÁRIO

## ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.447 / PARÁ

### VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Social Democrático – PSD Nacional, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 161, I, a e b, da Constituição do Estado do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do referido Estado, para que *“seja declarada a necessidade da prévia autorização judicial para a instauração de inquérito e demais atos investigativos, em desfavor de autoridade detentora do foro por prerrogativa de função, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará”*.

Conforme destaquei na decisão monocrática referendada pela unanimidade do Plenário desta SUPREMA CORTE, a Constituição Federal consagra como regra a importância de os julgamentos ocorrerem, ordinariamente, em duas instâncias. A primeira monocrática e a segunda, colegiada. Esse tradicional sistema judiciário brasileiro prevê a existência de juízos e tribunais estaduais, federais, trabalhistas, eleitorais e militares como garantia de segurança jurídica e de diminuição da possibilidade de erros judiciários. Portanto, o importante princípio do duplo grau de jurisdição é indicado por nosso texto constitucional, sem, contudo, ser taxativamente obrigatório.

A Constituição da República menciona, ainda, a existência de juízes e tribunais, bem como prevê a existência de alguns recursos (ordinários constitucionais, especial, extraordinário), porém não existe a obrigatoriedade do *duplo grau de jurisdição*. Dessa forma, há competências originárias em que não haverá o chamado duplo grau de jurisdição, por exemplo, nas ações de competência originária dos Tribunais (NELSON NERY JÚNIOR. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 152).

Essa é a visão deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que não reconhece, ao princípio do duplo grau de jurisdição, natureza de garantia constitucional absoluta (AI 601.832, AgR, Rel. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 3/4/2009; RE 976.178 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 15/2/2017; AI 248.761 AgR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, DJ de 23/6/2000; AI 209.954 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, DJ de 4/12/1998).

Embora não se apresente como um princípio absoluto, o fato é que, tendo como premissas os princípios do juiz natural (art. 5º, XXXVI e LIII, da CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), a Constituição Federal estabeleceu, como regra, o julgamento dos processos judiciais em dupla instância, isto é, inicialmente no juízo monocrático,

em jurisdição de primeiro grau, e, posteriormente, por meio de órgão colegiado, em segundo grau de jurisdição.

Com efeito, o princípio do juiz natural é vetor constitucional consagrador da independência do Poder Judiciário e da imparcialidade do órgão julgador, que, a um só tempo, legitima tanto a atuação estatal, quanto a segurança esperada pelo jurisdicionado contra o arbítrio estatal. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

Trazido para o campo processual e seus consectários, essas premissas constitucionais convergem para que todos os cidadãos sejam processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais, seguindo-se, na generalidade dos casos, a lógica do duplo grau de jurisdição.

No entanto, a própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu, de maneira excepcionalíssima, hipóteses que fogem ao modelo acima delineado, prevendo casos de foro por prerrogativa de função para determinadas autoridades públicas, que serão processadas e julgadas, originalmente, por Tribunais.

Assim é que, no âmbito federal, o texto constitucional estabelece a competência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República (art. 102, I, *b*, da CF), bem como, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado, porém, o disposto no art. 52, I, da Constituição, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 102, I, *c*, da CF). Ainda, consagra o seu art. 53, § 2º, que, desde a expedição do diploma, os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante esta CORTE.

Em complemento, a Constituição incumbe ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, nos crimes comuns e de responsabilidade, os membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho e do Ministério Público da União que oficiem perante Tribunais (art. 105, I, *a*, da CF), competindo aos Tribunais Regionais Federais o processamento e o julgamento, originariamente, dos juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada, contudo, a competência da Justiça Eleitoral (art. 108, I, *a*, da CF).

Por outro lado, no contexto estadual, a Constituição Federal dispõe competir privativamente aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e

de responsabilidade, ressalvada, do mesmo modo, a competência da Justiça Eleitoral (art. 96, III, da CF), reservando ao Superior Tribunal de Justiça, nos crimes comuns, o julgamento dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e nesses e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como os membros dos Tribunais de Contas desses entes federativos (art. 105, I, *a*, da CF).

Na esfera local, por sua vez, o texto constitucional estabelece que o Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do respectivo Estado e, como preceito, o julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça (art. 29, X, da CF), atribuindo ao Superior Tribunal de Justiça, nos crimes comuns e de responsabilidade, o julgamento dos membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios (art. 105, I, *a*, da CF).

Finalmente, ao organizar o Poder Executivo Estadual, o art. 28 da Constituição Federal, combinado com seu art. 77, estabelece uma simetria por determinação constitucional direta, mediante a qual, independentemente de qualquer previsão nas Constituições Estaduais, compreendem-se abarcados pela excepcionalidade do foro privilegiado o Vice-Governador, os Secretários de Estado e o Comandante dos Militares Estaduais.

Decorrentes diretamente da Constituição Federal, que as institui em caráter exauriente, as hipóteses de foro por prerrogativa de função constituem excepcionais ressalvas aos princípios do juiz natural (art. 5º, XXXVI e LIII, da CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), e, nessa condição, devem ser interpretadas de maneira estrita, sob pena de se transformar a exceção em regra. Nesse sentido:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL PENAL. COMPETÊNCIA POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTENDE FORO CRIMINAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO A PROCURADORES DE ESTADO, PROCURADORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DEFENSORES PÚBLICOS E DELEGADOS DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DAS HIPÓTESES DEFENDIDAS PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE FEDERAL. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**

1. A Constituição Federal estabelece, como regra, com base no princípio do juiz natural e no princípio da igualdade, que todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais. 2. Em caráter excepcional, o texto constitucional estabelece o chamado foro por prerrogativa de função com diferenciações em nível federal, estadual e municipal. 3. Impossibilidade de a Constituição Estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de função àqueles que não abarcados pelo legislador federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar

a inconstitucionalidade do art. 81, IV, da Constituição do Estado do Maranhão (ADI 2553, Rel. Min. GILMAR MENDES, Redator do Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/08/2020).

A respeito da temática, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou-se no sentido de que as investigações contra autoridades com prerrogativa de foro nesta CORTE submetem-se ao prévio controle judicial, o que inclui a autorização judicial para as investigações, nos termos do art. 21, XV, do RISTF, segundo o qual “*são atribuições do Relator [...] determinar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido*”.

Nesse sentido, no julgamento das questões de ordem suscitadas na Petição 3825 (Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Redator do Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 04/04/2008) e no Inquérito 2411 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/04/2008), o TRIBUNAL assentou que:

[s]e a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, b), não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF”, razão pela qual “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*.”

Igualmente, como apontado pelo requerente na sua inicial, o mesmo entendimento tem sido aplicado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na solução de controvérsias relacionadas a autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau (AP 933 QO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 03/02/2016; AP 912, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/05/2017; RE 1.322.854 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 09/08/2021).

Cito, por todos, o recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7083 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 24/05/2022), assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IX DO § 3º 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. 5º 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, “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*” (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.

Transcrevo, por absoluta pertinência, o seguinte excerto do voto proferida pela eminente Relatora, Ministra CÁRMEN LÚCIA, acompanhado pela unanimidade dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

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.

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.

Mais recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6732, de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, tal compreensão foi reiterada nos seguintes termos:

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Emenda Constitucional nº 68 à Constituição do Estado de Goiás, de 28 de dezembro de 2020. Acréscimo do parágrafo único ao art. 46 da Constituição Estadual, condicionando-se a instauração de investigação criminal em desfavor de autoridades com foro por prerrogativa de função à autorização judicial prévia. Aplicação do entendimento firmado na ADI nº 7.083. Improcedência do pedido. 1. 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. 1º da Emenda Constitucional nº 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. 2. Recentemente, a Suprema Corte se debruçou sobre a matéria ao apreciar a ADI nº 7.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, ocasião em que se firmou o entendimento de que “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” (ADI nº 7.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/22). 3. 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 desse. 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, o que não destoaria do arquétipo federal nem padece de qualquer inconstitucionalidade. 4. Pedido que se julga improcedente (ADI 6732, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/09/2022).

Nesse contexto, vale lembrar que o legítimo exercício hermenêutico desta SUPREMA CORTE, em sede de jurisdição constitucional, é absolutamente necessário na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico, especialmente no sentido de *“investigar e coordenar por modo sistemático”* (VICENTE RÃO. *O direito e a vida dos direitos*. São Paulo: Max Limonad, 1952. p. 542. v. 2), *“estabelecendo normas que não se contém estritamente na lei, mas resultam de de uma construção obtida graças à conexão de dispositivos, até então considerados separadamente”*, como salientado pelo mestre MIGUEL REALE, ao concluir que o ato de julgar *“não se reduz a uma atitude passiva diante dos textos legais”* (*Lições preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 168).

No âmbito da Jurisdição Constitucional, a função hermenêutica da SUPREMA CORTE permite a utilização da denominada *interpretação conforme à Constituição*, que será possível para adequar e compatibilizar o significado da lei aos exatos comandos constitucionais, quando a norma apresentar vários significados, uns compatíveis com as normas constitucionais e outros não, ou, no dizer de CANOTILHO “*a interpretação conforme à constituição só é legítima quando existe um espaço de decisão (= espaço de interpretação) aberto a várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela*” (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 230).

A finalidade maior dessa técnica é compatibilizar o ordenamento jurídico com o texto constitucional, concretizando sua interpretação com os valores nele consagrados, tendo esta SUPREMA CORTE admitido várias possibilidades de sua utilização (ADI 3.046-9/SP, Pleno, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; ADI 1.344-1/ES, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 19/4/1996; ADI 1.719-9, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 27/2/1998; ADI 1.150-2/RS, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 17/4/1998; ADI 1.719-9, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 27/2/1998; ADI 1.510-9/SC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 25/2/1997; ADI 1.600-8/UF, Pleno, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 6/2/1998).

A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal.

Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, como aquelas constitutivas do objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, deverá ser encontrada a significação que apresenta maior conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico.

Na hipótese em análise, reconhecido que a mesma razão jurídica apontada para fundamentar a supervisão judicial de atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau de jurisdição, é plenamente cabível que seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, de modo a, excluindo do seu âmbito de aplicação a possibilidade de afastamento da referida autorização judicial prévia, compatibilizá-los com as normas constitucionais asseguradoras do foro especial.

Considerada a jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, portanto, concluo que os pedidos formulados pelo requerente merecem parcial acolhimento, nos termos da medida cautelar deferida por mim e referendada pela CORTE.

Diante do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR deferida nos autos e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos para:

(a) atribuindo interpretação conforme ao arts. 161, I, a e b, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, ESTABELECEER a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e

(b) DETERMINAR o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação.

É o voto.

## PLENÁRIO EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.447**

**PROCED.: PARÁ**

**RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**REQTE.(S): PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD DIRETORIO NACIONAL**

**ADV.(A/S): SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR (19277/DF) E OUTRO(A/S)**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ**

**ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ**

**INTDO.(A/S): TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

*Decisão:* O Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida cautelar deferida nos autos e julgou parcialmente procedentes os pedidos para: (a) atribuindo interpretação conforme ao art. 161, I, a e b, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, estabelecer a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) determinar o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça,

para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 10.11.2023 a 20.11.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

CARMEN LILIAN OLIVEIRA DE SOUZA

Assessora-Chefe do Plenário