



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Impetrante: MARCOS ABRAHÃO e OUTRO
Impetrado: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Relator: DESEMBARGADOR ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança de competência originária do Órgão Especial, impetrado por MARCOS ABRAHÃO e OUTRO contra ato do PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Buscam os impetrantes revogar a decisão colegiada proferida pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, representada por seu Presidente da Casa Deputado André Ceciliano, que aplicou, em razão do indeferimento dos requerimentos administrativos nº 25.259/2019 e 25.260/2019, a medida restritiva de direito aos impetrantes em cumprimento da decisão plenária da Casa Legislativa, consignada na Resolução nº 177/2019, que impede o regular exercício de suas funções parlamentares.

Tratando-se de liminar em mandado de segurança, é de ser considerada a verossimilhança do direito alegado e a probabilidade de ocorrência de prejuízo irreparável ou de difícil reparação para os impetrantes.

A análise do *mandamus* está adstrita à ilegalidade atribuída ao ato da autoridade coatora que teria, segundo os impetrantes, exorbitado de sua competência material, pois restrita à análise da legalidade e da manutenção da prisão dos impetrantes.

Com efeito, alegam os impetrantes que o motivo determinante indicado pela autoridade para indeferir o imediato exercício de seus mandatos parlamentares teve como suporte o artigo 2º da Resolução nº 177/2019, publicada no Diário Oficial de 23.10.2019.

A Resolução legislativa foi vazada nos seguintes termos:





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Faço saber que, tendo em vista a apreciação, na Sessão Extraordinária de 22 de outubro de 2019, do Projeto de Resolução nº 288 de 2019 de autoria da Comissão de Constituição e Justiça, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro resolve e eu, Presidente, promulgo a seguinte:

RESOLUÇÃO Nº. 177, DE 2019

DISPÕE SOBRE A APRECIÇÃO E O CUMPRIMENTO DO ARTIGO 53, § 2º, C/C O ARTIGO 27, § 1º, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DO ARTIGO 102 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM ATENDIMENTO À DECISÃO DA EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NOS AUTOS DAS RECLAMAÇÕES Nº 32.540, 32.808 E 35.144 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5824/RJ) E OFÍCIO REMETIDO PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO Nº 1300.00034-3.2019, SOBRE A REVOGAÇÃO DE PRISÃO DOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES PARLAMENTARES.

Art. 1º Ficam revogadas, nos termos do Art. 53, § 2º, c/c Art. 27, § 1º, ambos da Constituição Federal, e do Art. 102 da Constituição Estadual, as prisões cautelares, preventivas e provisórias, decretadas pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da Segunda Região em desfavor dos Excelentíssimos Senhores Deputados ANDRÉ GUSTAVO PEREIRA CORREA DA SILVA, LUIZ ANTÔNIO MARTINS e MARCUS VINICIUS DE VASCONCELOS FERREIRA, mantidos os afastamentos do mandato dos referidos Parlamentares.

Parágrafo único. Ficam estendidos aos Excelentíssimos Senhores Deputados FRANCISCO MANOEL DE CARVALHO (CHIQUINHO DA MANGUEIRA) e MARCOS ABRAHÃO, mantidos em prisão cautelar, provisória e preventiva, sob os mesmos fatos e fundamentos os efeitos decorrentes desta Resolução.

Art. 2º Ficam os Excelentíssimos Senhores Deputados ANDRÉ GUSTAVO PEREIRA CORREA DA SILVA, LUIZ ANTÔNIO MARTINS, MARCUS VINICIUS DE VASCONCELOS FERREIRA, FRANCISCO MANOEL DE CARVALHO (CHIQUINHO DA MANGUEIRA) e MARCOS ABRAHÃO impedidos de exercer os respectivos mandatos, nos termos do respectivo parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça. (grifamos)

Art. 3º Essa Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, em 22 de outubro de 2019.

DEPUTADO ANDRÉ CECILIANO
Presidente



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

A questão constitucional quanto à competência das Casas Legislativas de deliberarem sobre a necessidade de se manterem presos cautelarmente seus membros foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade, que se encontra em trâmite desde novembro de 2017, no Supremo Tribunal Federal (ADI 5.824-RJ), cujo objeto é justamente a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 2º a 5º do art. 102 da Constituição do Estado.

Rezam os §§ 2º e 3º do art. 102:

Art. 102.....

§ 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Assembleia Legislativa, a fim de que esta resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. (grifamos)

Desta forma, por decisão da **Ministra Carmem Lúcia** nos autos da Reclamação n. 32.540/RJ, a Casa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro foi autorizada a deliberar sobre a legalidade da prisão dos impetrantes decretada pelo TRF 2, tendo sido determinado ao **Desembargador Federal Abel Gomes**, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, comunicar, com urgência e prioridade, à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro a decretação de prisão dos Impetrantes:

(...)

16. Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a presente reclamação para determinar ao Desembargador Federal Abel Gomes, do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, que comunique imediatamente, com urgência e prioridade, à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro a decretação de prisão do reclamante, seus termos, a condição prisional atual do reclamante para, nos termos do decidido por este Supremo Tribunal no julgamento das Medidas Cautelares nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 5.823, 5.824 e 5.825 em 8.5.2019, resolver



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

aquele Poder Legislativo estadual sobre a custódia, no prazo máximo de vinte e quatro horas. (grifamos).

Esta, portanto, a razão originária da Resolução ora impugnada pelos Impetrantes, pois a ALERJ, intimada no dia 17.10.2019, submeteu à deliberação dos parlamentares o tema da prisão dos deputados estaduais e, em 22.10.2019, a ALERJ por 39 votos favoráveis a 25 contrários, entendeu pela ilegalidade da prisão e a necessária soltura dos parlamentares.

Entretanto, ao mesmo tempo em que livrou os impetrantes da prisão cautelar, também resolveu impedir que exercessem seus mandatos parlamentares, conforme consta no artigo 2º da Resolução, afastando-os indefinidamente da atuação política.

O fundamento apontado para o artigo 2º foi a decisão de 08.04.2019, do Juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública, proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 0070173-80.2019.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, deferindo liminar para sustar todos os efeitos do ato de posse emanado pela Mesa Diretora da ALERJ que, em 22.03.2019, autorizou a retirada do livro de posse do recinto da Assembleia e o seu encaminhamento à Penitenciária aonde se encontravam recolhidos os Deputados Márcio Canella, Marcus Muller, Marcus Vinícius, Luiz Martins, Marcos Abrahão e André Correa e à residência de Chiquinho da Mangueira, nos seguintes termos:

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 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 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 desconformidade com os princípios regentes da Administração Pública, especialmente a ilegalidade e a impessoalidade. Argumenta, em linhas gerais, que o



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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. 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 (índ. 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 (índ. 466/468). Nova manifestação da ALERJ com a juntada de documentos (índ. 438/464). RELATADOS, PASSO A DECIDIR SOBRE O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA 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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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 comprometimento do efetivo 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. 4ª, § 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 consequente 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: '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, assumiram, perante os representantes indicados,



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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 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. 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 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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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 voto, 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: '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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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. 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 de 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 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'. Seguindo tal linha de entendimento, quando há violação a um princípio constitucional, o campo de discricionariedade administrativa se reduz para admitir o controle



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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 geral, 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 do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral'. 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 licenciar-se 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'. 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. 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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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). 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. 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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

regrando, 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. 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'. 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 exigila. 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-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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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: '... 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



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

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 (índ. 442/445, 448/450, 453/455 e 458). 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 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. (grifamos)



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

A decisão foi objeto da interposição dos agravos de instrumento n. 0022122-41.2019.0000; 0025098-21.2019.0000, 0026090-79.2019.0000 e 0026184-27.2019.0000, tendo sido mantida pela 26ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conforme julgamento ocorrido em 03.10.2019, do assim ementado:

0026090-79.2019.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO

Des(a). ARTHUR NARCISO DE OLIVEIRA NETO - Julgamento:
03/10/2019 - VIGÉSIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL

DECISÃO AGRAVADA (INDEX 470 DO PROCESSO ORIGINÁRIO) QUE CONCEDEU A TUTELA DE URGÊNCIA PARA DETERMINAR QUE FOSSEM IMEDIATAMENTE SUSTADOS TODOS OS EFEITOS DO ATO EMANADO DA MESA DIRETORA DA ALERJ QUE AUTORIZOU A RETIRADA DO LIVRO DE POSSE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SEU ENCAMINHAMENTO À PENITENCIÁRIA ONDE ESTAVAM CUSTODIADOS OS DEPUTADOS MARCUS VINÍCIUS, LUIZ MARTINS, MARCOS ABRAHÃO E ANDRÉ CORREA, E À RESIDÊNCIA DE CHIQUINHO DA MANGUEIRA. RECURSOS DOS RÉUS E AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 0022122-41.2019.8.19.0000 AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO, RESTANDO PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 0026184-27-2019.8.19.0000. Desde logo, cabe salientar que resta prejudicada a análise do agravo interno interposto pelo Réu Francisco Manoel de Carvalho contra a decisão que indeferiu o requerimento de concessão de tutela recursal, tendo em vista o julgamento do Agravo de Instrumento nesta oportunidade. No que se refere ao agravo interno interposto por Luiz Antônio Martins, o Agravante tão somente repisa argumentação anterior, incapaz de promover a livre convicção motivada do intérprete, para efeito de provimento do pleito. Como ressaltado na r. decisão guerreada, não há amparo legal para a postulação, e, ainda, o Agravante foi devidamente intimado da tutela antecipada concedida e ficou-se inerte, não interpondo o recurso cabível contra a decisão. Ressalta-se que os outros Deputados, incluídos como litisconsortes passivos no processo de origem, interpuseram agravos de instrumento, tempestivamente, e, portanto, quanto ao Agravante, ocorreu a preclusão. Dessa forma, o recurso não prospera, porquanto o Agravante não logrou êxito em



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

apresentar motivo ensejador da reforma da decisão agravada perante o Colegiado deste Órgão fracionário. Cabe, então, analisar a preliminar de incompetência, arguida pelo Suplicado Francisco Manoel de Carvalho. Sustenta o Requerido a incompetência do r. Juízo de Direito da 13ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital para processar e julgar a ação civil pública intentada, alegando que, de acordo com o disposto no artigo 3º, inciso I, alínea “g”, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, a competência seria originária do Órgão Especial. Nota-se que tal dispositivo regulamenta a competência para apreciação de conflito de atribuições entre autoridade judiciária e administrativa, circunstância que não se verifica, no caso em apreço. Na ação originária, aprecia-se possível cassação dos efeitos de ato administrativo emanado da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Dessa forma, observa-se que inexistente óbice para julgamento da ação civil pública pelo r. Juízo de primeiro grau, não havendo previsão legal para a apreciação originária da matéria pelo Egrégio Órgão Especial. Ademais, como salientado pela Procuradoria de Justiça, a ação civil pública é processada e julgada na primeira instância, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade, segundo Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial. AgRg na Rcl 12.514-MT, Rel. Min. Ari Pargendler, julgado em 16/09/2013) e Supremo Tribunal Federal (Pet 3240 AgR, Relator(a): Min. Teori Zavascki, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018). Assim, impõe-se o não acolhimento da preliminar suscitada. No mérito, insurgem-se os Réus contra decisão que concedeu a tutela de urgência para sustar os efeitos do ato emanado da Mesa Diretora da ALERJ, que autorizou a retirada do Livro de Posse e seu encaminhamento à Penitenciária onde estavam custodiados os demais Demandados, e à residência do Réu Francisco Manoel de Carvalho, em prisão domiciliar. O exame da validade de ato administrativo abrange apreciação de cinco requisitos, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. No caso em tela, alega o Ministério Público vício de motivação. O motivo é um dos requisitos do ato administrativo, e, pela teoria dos motivos determinantes, caso o ato administrativo seja motivado, essa justificativa vincula a validade do ato. Na hipótese vertente, no Termo de Posse dos Deputados constou, expressamente, como motivo, autorização que estaria embutida na decisão de 30 de janeiro de 2019, do Exmo. Sr. Desembargador Federal Relator do Processo n.º 0100823-57.2018.4.02.0000. Todavia, observa-se que o Termo de Posse se



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

baseou em motivo inexistente, como alegado pelo Ministério Público, na medida em que não se vislumbra tal autorização, no citado processo, para retirada do Livro de Posse da Casa Legislativa. Ressalta-se que a inexistência de autorização judicial foi objeto de Nota de Esclarecimento emitida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Observa-se que a fundamentação do decisum exarado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região configurou mero juízo de valor sobre as restrições ao status libertatis dos Acusados, não ostentando caráter de autorização, conforme constou, de forma equivocada, no Termo de Posse dos Deputados. Segundo ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo, 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, pp. 108/109), deve haver congruência entre o motivo e o resultado do ato. Impõe-se, portanto, a observância da teoria dos motivos determinantes, segundo a qual o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação de vontade. Acerca da mencionada teoria, confira-se precedente do Superior Tribunal de Justiça (REsp. 1.229.501/SP, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 06/12/2016, DJe 15/12/2016). Ressalte-se que a apreciação da motivação do ato não se confunde com o mérito administrativo. Observe-se, ainda, que o art. 48, §1º, da Lei Estadual n.º 5.427, de 1º de abril de 2009, estabelece normas para atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Assim, o ato resta vinculado ao motivo explicitado pelo administrador, que, no caso em análise, se fundamentou em circunstância inexistente, na medida em que não houve determinação da Justiça Federal para retirada do Livro de Posse da ALERJ. Como mencionado pela Procuradoria de Justiça, ao contrário, a determinação da Justiça Federal advertiu a incompatibilidade do requerimento dos réus com a prisão preventiva decretada à vista do risco de reiteração de crimes e à instrução criminal que decorreria do próprio exercício do mandato. Ademais, verifica-se que o ato emanado da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa violou, também, o Regimento Interno da Casa, que prevê ato solene para a posse dos Deputados. Cabível a apreciação pelo Poder Judiciário do cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais, notadamente, no caso em análise, das regras contidas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa (Resolução n.º 810 de 1997). Como destacado pela Procuradoria de Justiça, o renomado jurista Hely Lopes Meireles já admitia a possibilidade de controle judicial na aplicação de normas regimentais (in Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo:



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Malheiros, 2001, p. 671). Segundo posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, em caso análogo, não prospera a assertiva de que não cabe ao Poder Judiciário examinar matéria interna corporis da Câmara Municipal. Essa premissa não deve ser adotada de modo absoluto. Em verdade, não há vedação para que o Judiciário possa examinar se o ato, praticado sob o pálio de questão interna corporis, está ou não em sintonia com os comandos constitucionais, legais e regimentais. Entendimento harmônico com a doutrina e jurisprudência. (STJ, REsp. 469.475/CE, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 13/05/2003, DJ 08/09/2003, p. 295). Nota-se que o Regimento Interno da Casa Legislativa estabelece normas específicas para a posse dos deputados. Cabe frisar, outrossim, que, da leitura do § 6º do citado caderno regimental, infere-se, a contrario sensu, vedação para que a posse seja realizada em outro local, porquanto permitido o pleito de prorrogação da posse, ainda que por tempo determinado, em caso de impossibilidade de comparecimento. Destarte, não há previsão normativa para que a posse ocorra em outro local que não a sede da Assembleia Legislativa. Com efeito, a solenidade de posse é repleta de simbolismo, vez que representa momento de celebração da democracia representativa. Em nosso país, cuja história revela diversos períodos nos quais ao povo se negou a oportunidade de escolher seus representantes, tal celebração se faz ainda mais necessária. Trata-se de ato que transcende o interesse particular do parlamentar, vez que oportuniza ao cidadão a possibilidade de tomar conhecimento daqueles que o vão representar na legislatura que se inicia. Imprescindível se faz sua ampla divulgação, de modo a que os cidadãos possam acompanhá-lo, seja presencialmente, ou por intermédio dos meios de comunicação. Enquanto ritual do Estado Democrático de Direito, impõe-se a sua realização na sede da Casa Legislativa, com a pompa e circunstância que o momento exige. Daí a dificuldade em se admitir que o ato seja praticado no âmbito domiciliar, ou, causando ainda mais estranheza, que possa se dar no confinamento de uma unidade prisional. O respeito aos ritos que simbolizam o avanço civilizatório que a democracia representa configura exigência do interesse público a impedir que atalhos procedimentais sejam trilhados apenas para atender conveniências pessoais de alguns parlamentares. Por outro lado, em que pese a Casa ter comprovado que os Deputados requereram a prorrogação do prazo para tomar posse, conforme indexador 442 do processo originário, nota-se que não foram observados os requisitos determinados no próprio Regimento Interno. Outrossim, verifica-se que não foram observadas as hipóteses taxativas de



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

afastamento previstas no artigo 105, §1º, da Constituição Estadual. Haja vista que o afastamento é medida excepcional, somente nos casos previstos em lei seria possível, circunstâncias que não se vislumbram, no caso em apreço. Assim, descabido o afastamento provisório dos Réus sob custódia, vez que não foram investidos nos cargos elencados no inciso I, do artigo 105, da Constituição Estadual, tampouco licenciados. Como ressaltado pelo r. Juízo a quo, a posse dos candidatos custodiados ofendeu os princípios da legalidade e da moralidade. O doutrinador Hely Lopes Meirelles define a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, Hely Lopes, e BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 93). No dizer de Diógenes Gasparini: “Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir secundum legem. Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma lícita, sem cometer ilegalidades, define como ele deve agir”. (GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001). No caso em debate, conforme explicitado, não foram observadas as regras e preceitos da disciplina regimental da Casa Legislativa, configurando ofensa ao princípio da legalidade. Observa-se, ainda, violação ao princípio da moralidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal. A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa. (CAMMAROSANO, Márcio. O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 67). Assim leciona Hely Lopes Meirelles: “O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

de validade sem os quais toda atividade pública seria ilegítima”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 91). Destaca-se, como asseverado pelo r. Juízo a quo, que a prisão preventiva teve não só como decorrência lógica, mas também como motivação a cessação do exercício do mandato...[...] A vinculação dos imputados atos de corrupção com a função de Deputado Estadual é incontornável pela sua só descrição...[...]. Desse modo, percebe-se que tais circunstâncias induzem à impossibilidade de os Réus tomarem posse na forma do ato impugnado. Ademais, não se pode considerar a prisão preventiva como caracterizadora do motivo de força maior expresso no §6º, do artigo 4º, do Regimento Interno da Casa Legislativa para prorrogação da posse. Tal fato constituiria, como ressaltado pelo r. Juízo de primeiro grau, afronta ao princípio da moralidade. Cumpre salientar que a própria Casa Legislativa, quando da edição do ato cuja validade ora se examina, já buscava solução distinta para contemplar a situação dos Demandados por intermédio do Projeto de Resolução n.º 8/2019, que altera a Resolução n.º 810/1997 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro). Note-se que tal iniciativa da Casa é mencionada apenas para evidenciar que a solução adotada pela Mesa, qual seja, o deslocamento do Livro de Posse, não contava com amparo regimental, sem que ora se emita qualquer valoração sobre a alteração do Regimento referida. Cabe ressaltar, por fim, que, no caso em análise, observa-se a presença do periculum in mora, na medida em que os Deputados estão presos preventivamente e podem ser colocados em liberdade a qualquer momento desde que a Autoridade Judiciária competente repute conveniente. Nesta hipótese, a prevalecer a decisão da Mesa, poderiam assumir o cargo, independentemente de nova posse, antes do julgamento do processo originário, o que poderia contaminar a validade os atos praticados nesse interregno, no caso de procedência do pedido formulado na ação intentada pelo Ministério Público, gerando perigo de dano e risco ao resultado útil do processo. Assim, vislumbra-se a presença do fumus boni juris, diante da ocorrência de vício de motivação, violação ao Regimento Interno da Casa Legislativa, inobservância da taxatividade do rol do artigo 105, §1º, da Constituição Estadual, e ofensa aos princípios da legalidade e moralidade, bem como do periculum in mora impondo-se a concessão da tutela de urgência. (grifamos)



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Deste acórdão, houve a interposição de Recurso Especial e Extraordinário pendentes da análise do juízo de admissibilidade.

Evidente que, nesta sede, não cabe rever a decisão proferida nos autos da ACP já impugnada na via própria e que embasou o ato combatido.

Pelo encaminhamento cronológico dos fatos, a posse dos Impetrantes, ocorrida nas dependências do presídio aonde se encontravam presos preventivamente, se deu em 19.03.2019; em seguida, veio à lume a decisão do Juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública, em 08.04.2019, susando os efeitos da posse em razão da retirada do livro do recinto da Assembleia; cumprindo determinação do STF, a ALERJ deliberou sobre a manutenção ou não da custódia preventiva dos Impetrantes, elaborando a Resolução 177, de 22.10.2019, determinando a soltura, mas afastando os Impetrantes (e mais outros) do exercício regular do mandato, com base na decisão judicial; por fim, em razão dos diversos recursos interpostos pelos Impetrantes e pelo próprio Impetrado, a 26ª Câmara Cível houve por bem em negar provimento a todos os agravos, em decisão de 03.10.2019.

A Mesa Diretora quando deliberou pela revogação do decreto de prisão, mas manteve o afastamento do exercício dos mandatos, o fez com base na decisão da 13ª Vara de Fazenda Pública que deferiu a liminar na Ação Civil Pública, susando os efeitos do ato de posse dos parlamentares fora da ALERJ.

No entanto, se os efeitos da posse estavam suspensos em razão da suposta ilegalidade de retirada do livro da ALERJ, a Resolução avançou mais do que a própria decisão do STF havia determinado, pois aquela se limitava a investigar sobre o estado de liberdade dos parlamentares e não sobre o seu mandato e exercício.

Desta forma, *prima occuli*, o artigo 2º da Resolução 177, de 22.10.2019 apresenta aparentes vícios de inconstitucionalidade porquanto, efetivamente, teve o condão de cassar os mandatos eletivos sem o devido processo legal.



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Os Impetrantes (e os demais que se encontravam presos) não integraram nenhum processo político-administrativo visando a suspensão de seus direitos parlamentares.

Ao revés, de forma assoberbada, a ALERJ produziu norma de efeitos concretos, alcançado pessoas certas e determinadas e atingindo o âmago de seus direitos políticos como representantes populares. A Resolução se bastaria certa e suficiente se tivesse se resumido ao seu artigo 1º e 3º, quais sejam, a deliberação de soltura e a sua vigência. Ao também decidir sobre o “impedimento de exercer seus mandatos”, a ALERJ ingressou em grave ofensa à Constituição Federal e Estadual, porquanto retirou dos Impetrantes o direito ao devido processo legal, especialmente, a ampla defesa.

Embora não o fundamente expressamente em termos constitucionais, a questão de mérito deste mandado está posta na inconstitucionalidade intrínseca da determinação constante no art. 2º da Resolução, pois, em exame liminar, a determinação parece, com todas as luzes, violar as garantias constitucionais básicas do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, não se discute que um Parlamento - seja ele federal, estadual ou municipal - possa, mediante processo administrativo hígido, perante o respectivo Conselho de Ética e votação perante seu Plenário, suspender o exercício ou, até mesmo, cassar mandato parlamentar.

No entanto, no Estado Democrático de Direito, tal processo deve respeitar as garantias constitucionais do devido processo legal (CF, 5º, LIV (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”) e LV (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”).

Ao deliberar sobre a “proibição do exercício dos respectivos mandatos”, a ALERJ ingressou em seara aparentemente inconstitucional..

Desta forma, se o impedimento ao exercício do mandato tem como fundamento exclusivo a dita Resolução da ALERJ, os Impetrantes têm direito a desincumbirem-se livremente de seus afazeres



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

parlamentares, porquanto é de ser afastada a vigência de seu artigo 2º, por aparente inconstitucionalidade, pois o Parlamento não pode, *manu militari*, “proibir” o exercício do mandato de qualquer parlamentar sem o devido processo legal.

O ato combatido se apresenta parcialmente inconstitucional em uma análise preliminar, não podendo prevalecer, por si, como óbice ao pleno exercício dos mandatos parlamentares reconhecidos legalmente aos Impetrantes.

A questão concernente à regularidade ou legalidade do ato de posse é objeto de procedimento judicial próprio, conforme informado pelos Impetrantes e devidamente referido na fundamentação.

Para fins do mandado de segurança, o artigo 2º da Resolução 177 de 22.10.2019 não ostenta, aparentemente, validade frente à Constituição Federal por ser violador do devido processo legal.

A seu turno, existe evidente perigo, pois o mandato parlamentar, vigendo por prazo certo e improrrogável, a cada dez afastado de seus exercícios, o prejuízo para os Impetrantes e, por definição política, de seus eleitores, é evidente, pois jamais poderão recuperar, politicamente, as sessões das quais não participaram, seja em plenárias, seja em comissões ou demais eventos típicos da atividade parlamentar.

Diante do exposto, **defiro a liminar no sentido de reconhecer aos Impetrantes o direito ao pleno exercício de seus mandatos de parlamentares da Legislatura de 2019/2023, afastando a incidência do artigo 2º da Resolução 177, de 22.10.2019, sem prejuízo da eficácia de eventual decisão judicial impeditiva por outro fundamento.**

Notifique-se o coator para prestar informações e ciência da decisão.

Incluam-se no polo passivo os eventuais parlamentares que possam ter assumido as vagas dos Impetrantes na ALERJ, a cargo dos Impetrantes sua qualificação e citação.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Vigésima Segunda Câmara Cível



MANDADO DE SEGURANÇA nº 0004564-22.2020.8.19.0000

Dê-se ciência a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.

Intime-se o Ministério Público para manifestação.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2020.

Rogério de Oliveira Souza
Desembargador Relator

