



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

Número Único do Processo	0094969-44.2025.1.00.0000
Processo	ADI 7780
Petição Número	121592/2025
Enviado por	BIVAR GEORGE JANSEN BATISTA (CPF: 967.913.653-15)
Data/Hora do Envio	03/09/2025, às 23:13:43
Peças Recebidas	1 - Petição de Interposição de Agravo Regimental Assinado por: BIVAR GEORGE JANSEN BATISTA BIVAR GEORGE JANSEN BATISTA



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DO EXCELSO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL – MINISTRO FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA.**

ADI's N° 7603, 7605 e 7.780

REQUERENTE: PARTIDO SOLIDARIEDADE

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO -
ALEMA

A **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO - ALEMA**, já devidamente qualificada nos autos das ADI's em epígrafe, vem, respeitosamente, por intermédio de sua Procuradoria-Geral, com fundamento nos arts. 317 e seguintes do RI do C. STF, interpor o presente **AGRAVO REGIMENTAL**, com o objetivo de obter a reforma da decisão monocrática proferida por Vossa Excelência, constante do eDoc.141, por meio da qual foram adotadas medidas de repercussão institucional sem a devida apreciação colegiada. Em nome da boa-fé processual e da integridade dos fatos, a presente insurgência reitera e reforça elementos já devidamente registrados nos autos, especialmente quanto às seguintes questões essenciais para o deslinde da controvérsia:

- a)** A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, em momento algum, requereu ou sequer insinuou a abertura de investigações contra o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, conforme já amplamente demonstrado nos autos, por meio de recurso próprio ainda pendente de apreciação por esta Suprema Corte. Ao contrário das insinuações infundadas que vêm sendo propaladas nas mídias e por agentes externos ao processo, a atuação do Parlamento Estadual tem se pautado pela mais estrita observância à legalidade e pelo compromisso com a celeridade da jurisdição constitucional. Prova disso é que a própria Assembleia Legislativa, em diversas manifestações nos autos, requereu expressamente o imediato encaminhamento da causa à apreciação do Plenário, confiando que somente o debate colegiado poderá garantir a maturidade institucional e a legitimidade democrática da decisão final. É, portanto, absolutamente descabida e ofensiva à institucionalidade a tentativa de imputar ao Legislativo estadual qualquer conduta procrastinatória. Se há, no curso do processo, iniciativas que atentam contra a boa-fé processual e buscam obstruir o regular exercício da jurisdição constitucional, estas não têm origem no Parlamento maranhense, mas na atuação de terceiros que, sem legitimidade adequada, procuram transformar a Suprema Corte em arena



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

para disputas políticas desprovidas de fundamento jurídico. A Assembleia Legislativa do Maranhão, enquanto expressão legítima da soberania popular, reafirma sua confiança nesta Corte e rechaça com veemência a narrativa distorcida que tenta converter sua postura responsável e cooperativa em manobra de obstrução. A verdade processual, como farol do devido processo legal, deve prevalecer sobre qualquer construção retórica de má-fé oriunda de setores da oposição político-partidária que vêm atuando com o deliberado propósito de transformar uma ação de controle concentrado de constitucionalidade em mera arena de disputa política menor.

b) Ressalte-se, ainda, que as medidas cautelares anteriormente deferidas no âmbito das presentes ADI's permanecem pendentes de apreciação pelo Plenário desta Suprema Corte, o que compromete a completude do controle concentrado. Tal ausência deliberativa, por mais que derivada da dinâmica própria do processo, não pode ser perpetuada diante das graves repercussões institucionais envolvidas, especialmente quando se constata, como no caso concreto, que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão permanece desfalcado de dois membros efetivos, situação que fragiliza sua capacidade funcional e compromete o desempenho de sua missão constitucional de fiscalização e controle externo da Administração Pública. Não é juridicamente admissível que o regular funcionamento de um órgão essencial da República permaneça à mercê do tempo e das manobras protelatórias manejadas nos autos por terceiros desprovidos de legitimidade, cuja conduta processual tem por finalidade evidente impedir o enfrentamento do mérito pelo Colegiado deste Colendo Tribunal, subvertendo o próprio escopo da jurisdição constitucional.

Termos em que,

p. conhecimento e procedência do recurso.

De São Luís/MA p/ Brasília/DF, 03 de setembro de 2025

Bivar George Jansen Batista
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Maranhão
OAB/MA nº 8.923



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

RAZÕES DO AGRAVANTE

ADI's Nº 7603, 7605 e 7.780/MA

Excelentíssimo Ministro Relator,

Eméritos Julgadores,

O presente Agravo Regimental busca a reforma da decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator nos autos da ADI nº 7.780/MA, cujos efeitos, inclusive, repercutem sobre as demais ações de controle abstrato apensadas, uma vez que, sob a forma de despacho, conferiu-se indevidamente conteúdo decisório apto a reordenar a marcha processual das ações constitucionais em curso.

Com efeito, a decisão agravada inaugura nova fase de apreciação de petições acessórias, impondo uma sistemática paralela de análise de manifestações incidentais, em claro atropelo à lógica procedimental das ADIs, especialmente diante da existência de agravos pendentes de apreciação e de medidas cautelares concedidas monocraticamente, as quais ainda não foram submetidas ao indispensável exame do Plenário.

Nesse cenário, observa-se com inquietação institucional que a razão de ser das ações de controle concentrado, qual seja, o exame da compatibilidade entre normas infraconstitucionais e o texto constitucional, acabou sendo relegada a segundo plano, eclipsada por uma sucessão de intervenções processuais de terceiros sem relação jurídica direta com o objeto da causa.

A decisão ora impugnada amplia esse desvio de finalidade ao determinar, de maneira expressa, que petições protocoladas por advogada não admitida como *amicus curiae*, bem como seus documentos e respectivas impugnações, sejam desmembrados dos autos principais e autuados em feito apartado (PET), com posterior conclusão para exame de novos requerimentos incidentais, incluindo, entre outros, alegações de competência e pedidos de acesso a documentos. Eis o teor da decisão:

“Assim, com vistas à melhor organização dos atos processuais e delimitação do objeto das ações de controle de constitucionalidade, adoto as seguintes providências:



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

a) as petições e documentos apresentados pela advogada Clara Alcântara Botelho Machado, bem como as respectivas impugnações, o despacho judicial encaminhando os documentos juntados à Polícia Federal e as respostas da Polícia Federal devem ser copiadas e autuadas em apartado (PET), devendo tais autos serem conclusos em seguida, para exame dos requerimentos pertinentes, inclusive o pedido de acesso formulado por meio da Petição nº 113.822/2025 (eDOC 132) e alegações sobre competência;

b) após o cumprimento do item “a”, ato contínuo, em despacho específico nas ADIs, serão examinadas as petições pendentes (habilitação de amicus curiae, impugnação de Federação partidária, pedidos de desistência e/ou perda do objeto, existência ou não de continuidade normativa, grau de sigilo sobre peças processuais etc).”

Tal encaminhamento decorre da decisão anterior (eDoc.110), pela qual Vossa Excelência indeferiu a habilitação da mencionada advogada como *amicus curiae* e, de ofício, determinou o envio de sua petição e dos documentos correlatos à Polícia Federal para instauração de inquérito policial, sob o argumento de que haveria indícios de ilícitos relacionados à composição do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Todavia, é imprescindível reconhecer que a jurisdição constitucional não se presta à instauração de persecuções penais por via oblíqua, tampouco admite ser transformada em arena instrutória destinada à apuração de fatos alheios à pretensão principal deduzida na ADI. A natureza abstrata, normativa e objetiva da ação direta restou completamente subvertida, tornando urgente a intervenção do Plenário para restaurar os contornos jurídicos e institucionais do controle concentrado.

A condução processual adotada vem ganhando contornos que transbordam os limites do controle abstrato de constitucionalidade, afrontando não apenas a natureza normativa e objetiva das ações diretas, mas também as garantias processuais essenciais ao devido processo legal. **Cria-se, na prática, um encadeamento procedimental opaco e atípico, no qual passam a tramitar autos apartados cujo objeto, delimitação, legitimados, investigados e finalidades permanecem incertos, abrindo margem para um ambiente de insegurança processual absolutamente incompatível com o rigor formal e a previsibilidade que devem reger o exercício da jurisdição constitucional.**

A essa distorção soma-se a preocupante circunstância de que foi juntada aos autos petição sob regime de sigilo, cuja existência foi identificada, mas cujo conteúdo permanece inacessível à Assembleia Legislativa, mesmo após pedido formal de acesso e manifestação expressa nos autos. Até a presente data, tal requerimento não foi apreciado,



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

perpetuando uma assimetria processual inadmissível no seio de uma ação de controle concentrado, sobretudo quando se está diante de um ente federativo dotado de legitimidade ativa e parte diretamente interessada na causa.

Diante de tais vícios e omissões processuais, impõe-se, com serenidade e firmeza, a interposição do presente Agravo Regimental, com o único e legítimo propósito de restaurar a estrita observância da ordem constitucional e da legalidade que rege o controle concentrado de normas.

Busca-se, assim, assegurar que este Colendo Supremo Tribunal Federal exerça sua jurisdição de modo pleno, colegiado e fiel às finalidades da ação direta de inconstitucionalidade, garantindo-se o julgamento regular e técnico das ADIs em curso, à luz dos princípios que estruturam a jurisdição constitucional em um Estado Democrático de Direito.

DO CABIMENTO

O cabimento do presente Agravo Regimental encontra respaldo no art. 1.021 do CPC, que autoriza a interposição de agravo interno contra qualquer decisão proferida por relator no âmbito dos tribunais, bem como no art. 317 do Regimento Interno do STF, o qual expressamente admite a interposição de agravo contra decisões monocráticas que causem prejuízo à parte.

Ressalte-se que, embora o ato judicial ora impugnado tenha sido formalmente qualificado como despacho, reveste-se inequivocamente de natureza decisória, uma vez que, tornou mais elástica a decisão anterior que inadmitiu a intervenção da advogada como *amicus curiae*, pois mandou instaurar um processo em separado (PET) e acabou por acolher, ainda que de forma implícita, os fundamentos por ela apresentados, determinando, de ofício, a remessa de documentos à Polícia Federal para instauração de inquérito.

Tal medida extrapola os limites do procedimento próprio de uma ação direta de inconstitucionalidade, permitindo a tramitação de manifestação alheia ao objeto normativo da ação e introduzindo elementos estranhos à sua natureza abstrata, o que, além de comprometer a racionalidade do rito, acarreta manifesto prejuízo à parte. Nesses termos, impõe-se o conhecimento do presente recurso, por se tratar de decisão dotada de eficácia concreta, apta a produzir efeitos processuais e materiais, nos exatos termos do art. 317 do RISTF.



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Excelentíssimo Ministro Relator,

Insignes Ministros(a)(s);

A decisão recorrida instaurou, nos presentes autos, um ciclo processual que se retroalimenta. Quanto mais se evidencia a necessidade de julgamento colegiado, mais se multiplicam petições incidentais, ora manejadas por terceiros alheios ao núcleo da controvérsia, ora travestidas de colaborações que, na prática, apenas retardam o desfecho natural do controle concentrado. O processo, que deveria correr como rio caudaloso em direção ao mar do Plenário, tem sido represado por diques artificiais erguidos à margem do objeto constitucional.

O *decisum* vergastado retomou questões já enfrentadas e anunciou a futura apreciação de novas manifestações laterais, inclusive uma petição sob sigilo cujo teor permanece inacessível à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, apesar de requerimento formal para ciência mínima do conteúdo. Essa omissão fere o contraditório e projeta assimetria processual, pois converte o rito objetivo da ação direta em mosaico opaco, onde se decide às cegas sobre peças que não podem ser examinadas pelos legitimados.

Com o devido respeito, o esmero do Ministro Relator na análise de cada requerimento acabou sendo interpretado por certos intervenientes como licença para abusos. Criou-se uma porta giratória de petições, habilitações e impugnações que desloca o processo de seu leito natural. O eixo do controle concentrado é a aferição, em tese, da compatibilidade entre ato normativo e Constituição. Quando a pauta se torna refém de expedientes periféricos, o que deveria ser reta metodológica converte-se em labirinto de atalhos, onde a técnica cede espaço à dispersão.

A jurisdição constitucional não pode servir de chancela a táticas dilatórias mascaradas de participação democrática. A ADI demanda concentração, objetividade e fidelidade aos marcos legais que ordenam sua marcha. Permitir que o processo se transforme em terreno fértil para a obstrução indireta compromete não apenas o rito, mas também a autoridade normativa da própria Constituição. É como se, diante de uma ponte constitucional a ser inspecionada, a atenção se desviasse do cálculo estrutural para pedras soltas no acostamento, sacrificando a obra pelo ruído das margens.

A controvérsia está madura. Há medidas cautelares já proferidas que devem ser submetidas ao referendo do Plenário, na forma da Lei nº 9.868, de 1999. Há agravos internos tempestivos que aguardam deliberação. Esses são os atos juridicamente relevantes, o coração pulsante do processo. Não se pode admitir que a



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

jurisdição constitucional seja capturada por movimentos laterais que, ao final, apenas empurram o mérito para a penumbra do tempo.

Cumprido registrar que as intervenções de terceiros, desprovidas de representatividade adequada, vêm desvirtuando o instituto do *amicus curiae*, que é colaborador técnico do juízo e não instrumento para reabrir narrativas estranhas à causa de pedir. A decisão impugnada determinou o desmembramento de documentos e petições apresentados pela advogada Clara Alcântara Botelho Machado, bem como de impugnações correlatas, para autuação em apartado, com posterior exame de requerimentos incidentais diversos. Tal providência foi determinada a despeito do indeferimento da habilitação da mencionada advogada como *amicus curiae* e da remessa dos mesmos documentos à Polícia Federal para a abertura de inquérito sobre supostos ilícitos relacionados à composição do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Em que pese a perplexidade que a situação naturalmente causa, o que se constata é justamente isso: a instauração de uma investigação criminal no bojo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, seguida da autuação de feito criminal como Petição avulsa, sem a devida distribuição, sem definição de juízo competente e ainda sob a vinculação formal ao processo objetivo de controle abstrato. Esse desvio metodológico desnatura a essência da ADI, converte o processo constitucional em arena instrutória e compromete, de maneira profunda, a racionalidade e a previsibilidade da jurisdição constitucional.

As consequências dessa inversão são indevidas. A Ação Direta, cuja vocação é a depuração normativa em tese, acaba aprisionada em trâmites estranhos à sua finalidade, instaurando-se uma espécie de paralisação institucional. Nessa linha, o que se tem como perspectiva não é o julgamento célere e objetivo das ações de inconstitucionalidade, mas sim uma espera interminável por diligências estranhas ao processo constitucional, cuja tramitação se alonga indefinidamente. O resultado é um paradoxo: as ADIs não são apreciadas em Plenário, o controle de constitucionalidade perde sua efetividade e o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão permanece desfalcado de membros por anos, em flagrante prejuízo ao erário, à sociedade e à própria ordem constitucional.

Essa dupla trilha processual, uma voltada ao controle abstrato e outra vocacionada à persecução penal, afronta a natureza normativa e objetiva da ADI. O controle concentrado não é via oblíqua para instaurar investigações criminais, tampouco arena instrutória para apurar fatos alheios ao pedido em tese. Ao permitir que autos paralelos avancem à sombra do processo principal, com sigilos não compartilhados e objetos imprecisos, produz-se um encadeamento atípico que fragiliza o devido processo legal e obscurece a previsibilidade decisória que deve reger a jurisdição constitucional.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

A par disso, a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão reiterou, em diversas manifestações, o que é simples e correto. Requer-se a inclusão em pauta para julgamento de mérito pelo colegiado, com a possibilidade, se necessário, de interpretação conforme à Constituição para esclarecer com precisão o alcance das normas regimentais questionadas. Se remanescer alguma incongruência, que se diga qual é, com a clareza que apenas a decisão plenária confere, a fim de que o Parlamento estadual cumpra integralmente o comando desta Corte.

Manter o processo à deriva, diante de normas estaduais já reformadas com higidez e de riscos constitucionais inexistentes, transcende o contrassenso e atinge a efetividade do sistema. O que importa é o que está comprovado nos autos. A alteração normativa foi realizada e comunicada. As manifestações institucionais qualificadas, inclusive da PGR e da AGU, não podem ser relegadas à margem enquanto suposições e acusações desancoradas do objeto objetivo ganham protagonismo. O controle concentrado não se ocupa de conjecturas, mas de textos normativos em face da Constituição.

Importa também assegurar a colegialidade. Decisões unipessoais, sobretudo em cenário de repercussão institucional sensível, devem encontrar no Plenário seu foro de legitimação. Medidas cautelares não podem ser mantidas à indefinição do tempo, pois alicerces provisórios não sustentam edifícios perenes. A colegialidade é o cimento que dá estabilidade à construção jurisprudencial. Sem ela, ergue-se um andaime que balança ao primeiro vento.

Há, ainda, o dado institucional que não pode ser ignorado. O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão está desfalcado de dois conselheiros efetivos. A persistência dessa lacuna converte-se em déficit de controle externo, com reflexos diretos sobre a tutela do erário e a moralidade administrativa. Protelar o julgamento de cautelares e agravos, sob a influência de petições marginais, significa permitir que o tempo, esse senhor silencioso, se torne inimigo da Constituição e cúmplice da paralisia.

A preservação da coerência procedimental, da racionalidade institucional e do contraditório efetivo deve orientar a atuação desta Suprema Corte. O presente Agravo Regimental não se limita a desafiar um ato judicial, ele tutela os pilares que legitimam a jurisdição constitucional. A integridade do rito não é capricho formal, é o trilho que conduz o processo ao destino constitucional correto.

Diante desse quadro, impõe-se a restauração do curso natural do processo. Requer-se a designação de sessão para referendo das medidas cautelares ou, ao menos, para julgamento dos agravos pendentes, com subsequente apreciação do mérito, se assim entender o colegiado. Somente o retorno ao eixo legal e regimental poderá estancar a dinâmica



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

disfuncional que se instaurou e devolver ao controle concentrado sua vocação de estabilização normativa.

A Constituição é bússola, não ornamento. A jurisdição que a guarda deve ser firme, técnica e transparente. Que se faça luz sobre o que é central, que se retire o peso do que é periférico, que se julgue com a razão das leis e com a responsabilidade da República. É este o pedido, simples na forma e profundo na substância. Que o Plenário, como sol do sistema, volte a iluminar o caminho do processo.

**DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E DA AFRONTA AO
REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A decisão ora impugnada revela uma distorção grave do processo constitucional. No âmbito de uma ADI, o Ministro Relator determinou, na prática, de ofício, a abertura de inquérito policial contra autoridade dotada de foro por prerrogativa de função. Esse gesto, que em aparência pode soar administrativo ou meramente incidental, na essência constitui afronta direta a cláusulas pétreas da Constituição, pois rompe a linha divisória entre a jurisdição constitucional e a persecução penal, invadindo terreno que a própria Carta da República reservou a outros atores institucionais.

O princípio do juiz natural, insculpido no art. 5º, LIII, da Constituição Federal, não é detalhe ornamental da ordem jurídica, mas pilar fundante do Estado de Direito. Ele assegura que ninguém será processado ou sentenciado senão pela autoridade competente previamente designada, por regras gerais e impessoais.

Ao instaurar inquérito de ofício dentro de uma ADI, sem distribuição por sorteio e sem provocação do Ministério Público, o relator abre uma senda paralela que se confunde com a figura proibida do tribunal de exceção, expressamente vedado pelo art. 5º, XXXVII, da Constituição. O que deveria ser o cumprimento de um rito regimental torna-se um atalho perigoso, em que a vontade singular suplanta a previsibilidade da norma.

Esse desvio viola ainda o sistema acusatório, que é a espinha dorsal do processo penal democrático. A Constituição (art. 129, I e VIII) confiou ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública e, por consequência, a direção da investigação criminal.

Juiz, acusação e defesa ocupam funções distintas, como vozes de uma sinfonia que só produz harmonia quando cada qual atua no seu compasso. Quando o magistrado acumula papéis e assume também a função de investigador, rompe-se o equilíbrio e instala-se a dissonância. É como um maestro que abandona a batuta para tocar todos os instrumentos, produzindo não música, mas ruído.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

A ausência de distribuição por sorteio, em afronta aos artigos 66 e seguintes do Regimento Interno do STF, agrava o quadro. A designação direta de relator para um feito criminal derivado de uma ADI não apenas viola a legalidade estrita, como compromete a isonomia processual, pois retira do sistema o filtro da impessoalidade. Não se trata de formalismo vazio, mas da essência do devido processo legal, que exige que a imparcialidade seja resguardada também pelo mecanismo de distribuição.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer no Mandado de Segurança nº 36.422/DF, já advertiu que a instauração ex-officio de inquérito pelo STF extrapola o alcance do art. 43 do RISTF, dispositivo restrito a infrações ocorridas nas dependências do Tribunal. Qualquer interpretação ampliativa cria um campo de arbítrio incompatível com o sistema acusatório e reúne em um só órgão funções inconciliáveis, gerando nulidade absoluta por violação ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e à separação de poderes (art. 2º, CF).

No mesmo sentido, a ADPF nº 877 expôs a fragilidade do art. 43 do RISTF quando utilizado como fundamento para investigações sem provocação das partes, apontando ofensa à segurança jurídica, ao contraditório e à vedação de juízo de exceção. O risco é claro: abrir a porta para investigações abstratas, indefinidas e sem justa causa é transformar a jurisdição constitucional em campo de perseguição seletiva, onde a imparcialidade cede espaço ao personalismo.

No caso das ADIs, a impropriedade é ainda mais flagrante. O controle concentrado é objetivo e abstrato, voltado a cotejar normas com a Constituição (art. 102, I, “a”, CF). Transformá-lo em veículo para inquéritos penais é desnaturar sua função, é trocar a bússola da constitucionalidade por instrumentos inquisitórios que não lhe pertencem. O processo, que deveria ser claro como o cristal normativo, turva-se em águas de incerteza.

Doutrina e jurisprudência, como na ADPF nº 572/DF, reafirmam que qualquer notícia de crime deve ser remetida ao Ministério Público, nos termos do art. 40 do Código de Processo Penal. Ignorar essa regra é como construir sobre areia movediça: cedo ou tarde, a estrutura ruirá. A violação ao juiz natural não é detalhe processual, mas veneno que corrói a integridade da jurisdição.

Permitir que um relator, no seio de uma ADI, instaure e conduza inquérito de ofício não é simples irregularidade, mas ameaça direta à democracia constitucional. É abrir uma fissura no dique do Estado de Direito, por onde pode se infiltrar o arbítrio. O Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, deve ser o farol que ilumina a ordem jurídica, não o raio que rasga o céu com arbítrio.

A balança da justiça só se mantém íntegra quando não se permite que o mesmo juiz seja, ao mesmo tempo, investigador, acusador e julgador. O que está em jogo não é apenas a validade de um ato processual, mas a preservação dos fundamentos que sustentam



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

a República. Reformar essa decisão não é capricho formal, é imperativo democrático. Pois sem juiz natural, sem sistema acusatório e sem respeito às funções institucionais, a própria Constituição se fragiliza, e com ela o Estado de Direito.

DA VEDAÇÃO DA *OPINIO DELICTI* PELA AUTORIDADE JUDICIÁRIA E DO JUÍZO PRIVATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República erigiu o Ministério Público como guardião da legalidade e titular exclusivo da ação penal pública, incumbindo-lhe a prerrogativa de formar a opinião delicti e de promover a persecução penal. Ao juiz cabe a tarefa de assegurar a imparcialidade do processo, atuando como árbitro neutro e distante da fase pré-processual, pois apenas assim se preserva o equilíbrio entre as partes e a integridade do sistema acusatório. Quando o magistrado se converte em protagonista da investigação, desloca-se da posição de juiz natural para a de parte interessada, dissolvendo a neutralidade que sustenta a confiança no processo penal democrático.

A doutrina é categórica ao repudiar tal desvio de funções. Aury Lopes Júnior alerta que a imparcialidade judicial resta gravemente comprometida quando o juiz se deixa contaminar por pré-juízos formados antes da cognição plena da causa, o que viola não apenas o devido processo legal, mas também a própria lógica do sistema acusatório. Esse alerta é mais que acadêmico, é uma advertência contra o risco de retrocesso a um modelo inquisitório que a Constituição de 1988 rechaçou ao separar com nitidez as funções de investigar, acusar e julgar.

A instauração de inquérito de ofício por autoridade judiciária afronta o Código de Processo Penal recepcionado pela Constituição e, mais ainda, desafia o art. 129, I, da Carta Magna, que outorga ao Ministério Público a prerrogativa exclusiva de deflagrar a ação penal pública. Esse monopólio funcional do Parquet não é um capricho institucional, mas garantia estrutural contra práticas inquisitórias e contra o perigo de um juiz-investigador, que acumula papéis incompatíveis e corrompe sua própria imparcialidade.

A jurisprudência desta Suprema Corte já consolidou essa compreensão em diversos precedentes, a exemplo do Inq 4.045 AgR, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, do HC 93.921 AgR, relatado pelo Ministro Celso de Mello, e do RHC 120.379 ED, sob relatoria do Ministro Luiz Fux. Em todos eles ficaram assentado que a atribuição investigatória do juiz é inadmissível, pois rompe a lógica acusatória, dilui a independência do Ministério Público e compromete o devido processo legal.

A exclusividade do Ministério Público na formação da opinião delicti representa, em última análise, uma muralha contra o arbítrio. É como se a Constituição houvesse



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

separado, em uma balança simbólica, o peso da acusação e a mão que a sustenta. Retirar essa prerrogativa do Parquet e entregá-la ao magistrado é permitir que a mesma mão pese e julgue, invertendo a ordem natural do processo. O resultado é a erosão do sistema acusatório e a criação de um terreno pantanoso onde a imparcialidade judicial se afunda.

A decisão impugnada incorre exatamente nessa usurpação: ao instaurar investigação de ofício em autos apartados - PET, subtrai do Ministério Público o poder-dever que lhe foi constitucionalmente assegurado, retirando-lhe a autonomia funcional e subvertendo a estrutura processual. Trata-se de violação manifesta ao art. 129, I, da Constituição, que não admite interpretações elásticas ou acomodáticas. O desenho constitucional é claro: a opinio delicti nasce no Ministério Público e nele deve permanecer, sob pena de ruptura com a ordem democrática.

Não se está diante de uma questão formal, mas de um atentado às garantias fundamentais. O devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) exige a preservação das funções institucionais em sua pureza. O juiz que investiga deixa de ser juiz e torna-se parte, contaminando todo o processo com a suspeita de parcialidade. É como se a balança da justiça fosse inclinada antes mesmo de se colocar o primeiro peso sobre seus pratos.

A violação aqui apontada não apenas corrói o sistema jurídico, mas ameaça a própria democracia. A separação de funções não é mero arranjo técnico, mas uma cláusula de contenção contra o despotismo. A Constituição confiou ao Ministério Público a voz da acusação para que o juiz pudesse ser, em plenitude, a voz da imparcialidade. Quando essas vozes se confundem, o coro democrático se transforma em monólogo autoritário. Por essa razão, a decisão que retirou do Ministério Público a formação da opinio delicti e arrogou ao magistrado a função de instaurar inquérito de ofício não pode subsistir. Ela não apenas fere a literalidade da Constituição, mas abala seus fundamentos. Reformá-la é mais do que uma exigência processual, é um imperativo de proteção ao Estado de Direito, pois onde o juiz se confunde com o acusador, o processo deixa de ser espaço de justiça e se converte em instrumento de poder.

Assim, afigura-se indispensável reconhecer que a atuação do relator afronta diretamente o art. 129, I, da Constituição Federal, o art. 40 do Código de Processo Penal e os precedentes desta Corte. Preservar o sistema acusatório é preservar a imparcialidade judicial, a autonomia do Ministério Público e, em última instância, a própria credibilidade da jurisdição constitucional. Vejamos o precedente:

**“NOTITIA CRIMINIS” – SUPOSTA PRÁTICA DE DELITO PERSEGUÍVEL
MEDIANTE AÇÃO PENAL PÚBLICA INCONDICIONADA –
MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL OUTORGADO AO MINISTÉRIO**



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

PÚBLICO (CF, ART. 129, I) – FORMAÇÃO DA “OPINIO DELICTI” NAS AÇÕES PENAIS PÚBLICAS: JUÍZO PRIVATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO JUDICIAL, EM FACE DE PROVOCAÇÃO DE TERCEIROS NOTICIANTES, PARA A INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO, PARA O OFERECIMENTO DE DENÚNCIA E/OU PARA A REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS, SEM O PRÉVIO REQUERIMENTO E INICIATIVA DO “PARQUET” – NECESSIDADE, PARA TANTO, DE PROVOCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – PRECEDENTES – MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF, Pet 8806 AgR, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 13/10/2020, Publicação: 27/10/2020).

Excelências, impõe-se destacar que o presente pedido de instauração de inquérito recai sobre autoridade que detém prerrogativa de foro, no caso, o Governador, figura constitucionalmente protegida por regime específico de competência penal. Mesmo que absurdamente se admitisse eventual ajuizamento perante esta Corte, ter-se-ia meio específico, com rito regimental definido, incluindo distribuição por sistema eletrônico e respeito integral ao princípio do juiz natural. Portanto, qualquer iniciativa de investigação neste ambiente demanda observância de formalidades regulares, não pode decorrer de provocação de cidadão comum, sem participação do Ministério Público.

A jurisprudência desta Suprema Corte é clara ao afirmar que cidadãos não investidos de legitimidade específica são manifestamente ilegítimos para suscitar a apuração penal contra titular de foro por prerrogativa de função. A abertura de investigação neste contexto é prerrogativa exclusiva do Ministério Público. Confundir o feito constitucional com habilitação para produzir inquérito é subverter a essência do Estado de Direito, ferindo de morte o sistema acusatório e a separação entre acusação e julgamento.

Importa compreender que o Estado de Direito não sobrevive à arbitrariedade. A concentração de funções com a inicialização de uma investigação por quem pode vir a julgar o mérito constitucional é uma fogueira que queima os fundamentos democráticos. Transformar uma ADI em espaço de investigação penal é permitir que o processo constitucional perca sua vocação, tornando-se terreno fértil para incursões abusivas e para o enredamento institucional.

Por estas razões, requer-se que o Tribunal reafirme a natureza técnica e impessoal da jurisdição constitucional, rechaçando qualquer tentativa de transformar o



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

controle abstrato de constitucionalidade em foro de persecução penal. Que se restabeleça o limite institucional como determina a Jurisprudência:

“AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO EM MATÉRIA CRIMINAL. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO EM FACE DE DETENTOR DE PRERROGATIVA DE FORO. ILEGITIMIDADE “AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO EM MATÉRIA CRIMINAL. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO EM FACE DE DETENTOR DE PRERROGATIVA DE FORO. ILEGITIMIDADE ATIVA ATIVA DO REQUERENTE. LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REQUERENTE. LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. REPÚBLICA. JURISPRUDÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. AGRAVO AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. **Qualquer pessoa que, na condição exclusiva de cidadão, apresente ‘notitia criminis’, diretamente a este Tribunal, em face de detentor de prerrogativa de foro, é parte manifestamente ilegítima para a formulação de pedido para a apuração de crimes de ação penal pública incondicionada (INQ nº 149/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Pleno, DJ 27.10.1983; INQ-AgR nº 1.793/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, maioria, DJ 14.6.2002; PET-AgR-ED nº 1.104/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 23.5.2003; PET nº 1.954/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 1º.8.2003; PET-AgR nº 2.805/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, maioria, DJ 27.2.2004; PET nº 3.248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 23.11.2004; INQ nº 2.285/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 13.3.2006; PET-AgR nº 2.998/MG, 2ª Turma, unânime, DJ 6.11.2006; Pet. 3825-QO, Tribunal Pleno, Rel. para Acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 10/10/2007).**

2. **Cabe exclusivamente ao Procurador-Geral da República o pedido de abertura de inquérito em face de autoridades titulares de foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, como corolário da titularidade exclusiva da ação penal pública (art. 129, I, da CF/88).**

3. (a) ‘In casu’, **trata-se de pedido de instauração de inquérito, formulado por cidadão**, em face de Senador da República, atribuindo-lhe a prática crime de denúncia caluniosa, por ter se manifestado favoravelmente ao impeachment da ex-Presidente da República. (b) **É manifesta a ilegitimidade ativa do Agravante para requerer instauração de inquérito** fundada em fatos divulgados nos meios de comunicação e de conhecimento do titular da ação penal, inexistindo situação configuradora da ação penal privada subsidiária da pública. 4. **Agravo Regimental desprovido.**’ (STF, Pet 6266 AgR , Órgão



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

jugador: Primeira Turma Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 23/06/2017, Publicação: 01/08/2017).

DIREITO CONSTITUCIONAL, PENAL E PROCESSUAL PENAL. DENÚNCIA PERANTE O S.T.F., APRESENTADA POR CIDADÃOS, CONTRA MINISTRO DE ESTADO, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA DOS DENUNCIANTES. AGRAVO. 1. **Em se tratando de ação penal pública, é do Ministério Público – e não de particulares – a legitimidade ativa para denúncia por crime de responsabilidade** (artigos 129, I, e 102, I, ‘c’ da C.F.). 2. Precedentes do S.T.F. 3. Agravo improvido.” (Pet 1.104-Agr/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES). “2. **Prevalência, na espécie, da natureza criminal desses processos, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público Federal** (CF, artigo 129, I). **Ilegitimidade ativa ‘ad causam’ dos cidadãos em geral, a eles remanescente a faculdade de noticiar os fatos ao ‘Parquet’[...]**. 4. Denúncia não admitida. Recebimento da petição como ‘notitia criminis’, com posterior remessa ao Ministério Público Federal.”(Pet 1.954/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

Ainda que, em tese, se cogitasse a competência desta Suprema Corte diante das alegações formuladas, o próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal erige uma barreira intransponível. O **art. 230-B** é cristalino ao dispor que o Tribunal não processará comunicação de crime, devendo remetê-la, de imediato, à Procuradoria-Geral da República. Não se trata de formalismo vazio, mas de uma salvaguarda contra o risco de transformar a jurisdição constitucional em arena de investigações penais, cuja gênese, por mandamento constitucional, pertence ao Ministério Público.

A clareza da norma não deixa espaço para interpretações elásticas. A Corte Constitucional não foi concebida para instaurar inquéritos, mas para exercer a guarda da Constituição. O impulso inicial da persecução penal cabe ao Ministério Público, dominus litis da ação penal pública, e às autoridades policiais competentes, jamais ao órgão julgador. Romper essa fronteira equivale a permitir que o guardião da Constituição abandone sua torre de vigília para descer às masmorras da investigação, comprometendo a imparcialidade que sustenta sua autoridade.

Esse princípio é elementar em nosso processo penal e encontra paralelo nas mais sólidas tradições democráticas. O juiz deve ser o árbitro que vela pelo respeito às regras do jogo, e não o jogador que lança a primeira peça. A lógica acusatória que anima o sistema brasileiro exige que cada função seja exercida em seu lugar próprio. Se a Constituição



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

outorgou ao Ministério Público o papel de fiscal da lei e titular da ação penal, é para impedir a contaminação do juízo por pré-juízos, assegurando a neutralidade do julgador e a legitimidade do processo.

Assim, a decisão que ignora o comando do art. 230-B do RISTF e permite que a Corte processe comunicações de crime desvirtua sua função maior. É como se o Supremo, em vez de permanecer farol que ilumina a Carta da República, passasse a navegar em mares que não lhe pertencem, à deriva de sua própria missão. Reafirmar os limites institucionais não é negar a gravidade de ilícitos, mas proteger a ordem constitucional de uma erosão silenciosa. E essa proteção só se assegura quando se reconhece que instaurar inquérito é atribuição exclusiva do Ministério Público, não do Tribunal que deve ser a última instância da Constituição.

A previsão regimental em exame não é mero detalhe procedimental, mas expressão concreta da separação de funções que sustenta o sistema acusatório e protege o devido processo legal. O Supremo Tribunal Federal, enquanto Corte Constitucional, não pode assumir para si o papel de órgão acusador sem autorização legal, sob pena de corroer a neutralidade que justifica sua autoridade.

O próprio **art. 21, inciso XV, do RISTF** estabelece, de forma categórica, que o relator apenas poderá determinar a instauração de inquérito quando provocado formalmente pelo Procurador-Geral da República, pela autoridade policial ou pelo ofendido. A norma é límpida, e sua finalidade é inequívoca: impedir que o juiz abandone a toga da imparcialidade para envergar a armadura do investigador.

A clareza do dispositivo regimental não deixa margens a dúvidas. O relator não pode, por iniciativa própria, abrir investigação criminal, pois isso equivaleria a fundir em um mesmo sujeito funções incompatíveis e historicamente separadas para garantir a justiça. É como se o guardião da Constituição resolvesse, por conta própria, transformar-se em acusador, violando justamente o texto que jurou proteger.

Reiterar esse princípio elementar perante a mais alta Corte Constitucional causa perplexidade, mas torna-se necessário quando se observa que a iniciativa de apuração partiu de petição avulsa, subscrita por parte absolutamente ilegítima, sem qualquer respaldo institucional para deflagrar persecução penal.

No caso concreto, não existe fundamento jurídico que legitime a medida, pois a provocação não adveio de quem a Constituição autoriza a iniciar tal procedimento. O Ministério Público, como dominus litis da ação penal pública, foi subtraído de sua competência privativa, enquanto o relator, movendo-se de ofício, passou a exercer papel que não lhe cabe. Essa inversão compromete o sistema acusatório e fere a essência do devido



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

processo legal, transformando o processo constitucional em espaço de insegurança, onde princípios se curvam diante de expedientes atípicos.

Permitir que, no seio de uma ADI, o relator instaure inquérito de ofício é autorizar a usurpação da competência constitucional do Ministério Público e admitir que a mais alta Corte se desloque de seu pedestal de guardião da Constituição para a posição ilegítima de parte. Tal prática não apenas ameaça a independência das instituições, mas também fragiliza a proteção aos direitos fundamentais, pois onde o juiz se confunde com o acusador, a balança da justiça deixa de medir com equidade e passa a pender sob o peso da arbitrariedade.

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DOS GOVERNADORES: LIMITES CONSTITUCIONAIS E A COMPETÊNCIA DO STJ

A Constituição da República de 1988, em seu art. 105, I, “a”, é cristalina ao conferir ao Superior Tribunal de Justiça a competência originária para processar e julgar os Governadores dos Estados e do Distrito Federal nos crimes comuns. Essa disposição não surgiu como um acaso legislativo, mas como fruto de um desenho institucional deliberado, que buscou equilibrar as competências entre os Tribunais Superiores e resguardar a autonomia federativa, impedindo a centralização excessiva de poderes no Supremo Tribunal Federal. Trata-se de norma que reflete o pacto federativo em sua essência e reafirma a pluralidade de centros de poder dentro da estrutura do Estado brasileiro.

Ao se examinar o art. 102, I, da Constituição, percebe-se que a competência do Supremo Tribunal Federal está claramente delimitada e não inclui, em nenhum de seus incisos, os Governadores de Estado. A enumeração ali é exaustiva, listando de maneira restrita as autoridades sujeitas à jurisdição originária da Corte: Presidente da República, Vice-Presidente, membros do Congresso Nacional, Ministros desta Casa e o Procurador-Geral da República. A ausência dos Governadores não é omissão, mas opção constitucional consciente, que alocou no STJ a função de julgá-los em matéria penal comum.

Qualquer interpretação que pretenda estender a competência do Supremo para abarcar Governadores afronta a letra e o espírito da Constituição. É mais do que hermenêutica criativa, é ativismo judicial que viola a separação dos poderes (art. 2º, CF) e subverte a cláusula pétrea do pacto federativo (art. 60, § 4º, I, CF).

Assim como o rio não pode ser desviado de seu curso sem transbordar e inundar as margens, também a competência constitucional não pode ser artificialmente ampliada sem causar desequilíbrio institucional e insegurança jurídica. A decisão que concentra no STF uma competência reservada ao STJ fere, de modo direto, o princípio do juiz natural (art. 5º,



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

LIII, CF). O juiz natural é a garantia de que ninguém será julgado por tribunal criado ou escolhido arbitrariamente, sendo condição elementar da imparcialidade judicial.

Ao se retirar dos Governadores a jurisdição previamente estabelecida e se transferi-la para outra Corte sem respaldo constitucional, o que se cria é um juízo ad hoc, tão perigoso quanto a figura vedada do tribunal de exceção.

Esse desvio de competência não é apenas erro técnico, mas ameaça às bases da democracia constitucional. O Supremo Tribunal Federal deve ser a instância da guarda da Constituição, não o espaço para substituir o legislador constituinte em suas escolhas deliberadas. A ultrapassagem de limites textuais gera erosão silenciosa, pois legitima a ideia de que a Constituição pode ser moldada por decisão judicial momentânea, em detrimento de sua rigidez e da segurança jurídica que dela emana.

Importa recordar que o foro por prerrogativa de função não é privilégio pessoal, mas mecanismo de proteção institucional. No caso dos Governadores, cabe ao STJ a responsabilidade de assegurar que eventuais processos penais não sejam contaminados por pressões locais ou manipulações políticas regionais, ao mesmo tempo em que se preserva a autonomia da federação. Permitir que o STF assumira essa competência equivale a deslocar o eixo de proteção federativa e a concentrar em uma única Corte o peso de todas as tensões políticas e jurídicas dos Estados, algo incompatível com a lógica descentralizadora do modelo federativo brasileiro.

Admitir essa concentração indevida de competências é abrir fenda na arquitetura constitucional. A legitimidade das decisões do STF repousa na obediência estrita ao texto constitucional, e não na usurpação de competências que a Carta expressamente atribuiu a outro Tribunal. Portanto, reafirma-se com vigor que a competência para processar e julgar Governadores de Estado em crimes comuns é inequivocamente atribuída ao Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, I, “a”, da Constituição Federal. Não cabe ao Supremo, guardião maior da Constituição, contrariar o próprio texto que lhe confere autoridade. Pelo contrário, é dever desta Corte respeitar e fazer respeitar a delimitação constitucional das competências.

A preservação da ordem constitucional exige que se repila qualquer tentativa de deslocar essa atribuição ao STF. Não se trata apenas de corrigir um equívoco processual, mas de proteger a coerência do sistema, a integridade do pacto federativo e a própria confiança do povo brasileiro na supremacia da Constituição. Onde a jurisdição ignora os limites traçados pela Carta, o Estado de Direito perde seu farol e o poder se transforma em arbítrio.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

QUESTÃO DE ORDEM NO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO PENAL. PROCESSUAL PENAL. DECISÃO MONOCRÁTICA. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA. PRERROGATIVA DE FORO. CONDUTAS SUPOSTAMENTE PRATICADAS NA CONDIÇÃO DE VICE-GOVERNADOR. AGENTE QUE É ATUAL GOVERNADOR DE ESTADO. CRIME COMUM. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1. **Compete ao Superior Tribunal de Justiça, para os fins preconizados pela regra do foro por prerrogativa de função, processar e julgar Governador** em exercício que deixou o cargo de Vice-Governador durante o mesmo mandato, quando os fatos imputados digam respeito ao exercício das funções no âmbito do Poder Executivo estadual. [...] 3. Nesse contexto, sopesadas as circunstâncias do caso concreto, infere-se que: a) **o controle da legalidade das investigações que englobem Governador de Estado deve ficar a cargo do STJ**; [...]. (STJ - AgRg na APn: 973 RJ 2020/0206437-0, Relator.: BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 03/05/2023, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 09/06/2023)

Assim, o foro por prerrogativa de função conferido aos Governadores de Estado encontra assento inequívoco no Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, I, “a”, da Constituição Federal. Essa competência se restringe a crimes comuns praticados durante o exercício do cargo e relacionados diretamente ao desempenho da função pública. A regra não é privilégio pessoal, mas garantia institucional de equilíbrio federativo, concebida para resguardar a independência das unidades da federação e evitar a hipertrofia do Supremo Tribunal Federal.

A decisão agravada, entretanto, desconsidera esse marco constitucional e ignora a sedimentação jurisprudencial que o confirma. O resultado é uma interpretação volúvel e casuística do foro, que compromete a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF) e lança dúvidas sobre a estabilidade do próprio sistema de justiça. Tal flexibilidade hermenêutica abre espaço para acusações de seletividade, permitindo que o foro seja moldado conforme conveniências circunstanciais, quando deveria permanecer firme como rocha que sustenta a previsibilidade do Direito.

Importa destacar que esta Suprema Corte já delimitou com rigor as fronteiras do foro privilegiado. Em evolução jurisprudencial recente, restringiu-o a fatos estritamente funcionais e praticados durante o exercício do mandato. Todavia, essa restrição, em vez de autorizar a usurpação de competências de outros tribunais, reforça a necessidade de respeitar a competência privativa do STJ em relação aos Governadores. A erosão dessas balizas



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

compromete não apenas a legalidade, mas também o pacto federativo, que é cláusula pétrea da Constituição.

O STF firmou ainda o entendimento de que não se exige autorização da Assembleia Legislativa para o ajuizamento de ação penal comum contra Governador, atribuindo ao Superior Tribunal de Justiça o controle pleno da persecução penal. **Esse foi o teor da decisão proferida na ADI 4764, quando se assentou que caberia ao STJ, e apenas a ele, decidir fundamentadamente sobre medidas cautelares, inclusive eventual afastamento do cargo. Esse precedente reafirma de modo cristalino que todo o processo penal envolvendo Governadores deve estar sob a égide do STJ, preservando a ordem constitucional.**

É, portanto, inadmissível que em sede de ADI, instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, um Ministro relator inaugure investigação criminal de ofício, assumindo papel persecutório que não lhe pertence. A ADI não é arena investigativa, mas instrumento voltado à defesa objetiva da Constituição. Transfigurá-la em palco de apuração penal é desvirtuar sua essência e confundir sua finalidade, como se a bússola da jurisdição fosse deliberadamente apontada para rumos que a Carta não autorizou.

O que se verifica é uma tentativa artificiosa de vincular fatos narrados a supostos crimes contra o STF, com o claro intuito de concentrar no relator a supervisão de inquérito policial. Essa linha, contudo, carece de fundamento jurídico, pois inexistente ato que legitime a criação de competência extraordinária desta Corte. O Pretório Excelso, cuja missão é resguardar a Constituição, não pode assumir função persecutória que a Carta reservou ao STJ. Permitir essa sobreposição é corroer as colunas do edifício constitucional e comprometer a confiança na mais alta Corte do país.

Excelência, em se tratando de autoridades que detêm foro por prerrogativa de função, esta Suprema Corte consolidou entendimento no sentido de que a instauração de inquérito criminal não pode ocorrer de forma automática ou por mera provocação avulsa, exigindo-se, previamente, autorização do Tribunal competente. Tal exame prévio deve recair sobre a admissibilidade e sobre a existência de justa causa, funcionando como barreira protetiva contra investigações temerárias e como garantia da higidez do devido processo legal.

Nessa linha, merece destaque recente decisão da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, proferida na ADI 7447, que reafirmou a imprescindibilidade da autorização judicial para a abertura de investigações penais originárias envolvendo autoridades com prerrogativa de foro. Nesse julgado, reafirmou-se que o controle jurisdicional não é mera formalidade, mas expressão do princípio do juiz natural e salvaguarda contra abusos, de modo a preservar tanto a autoridade da Constituição quanto a imparcialidade da jurisdição.



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

Esse precedente reforça que a persecução penal contra agentes políticos de cúpula deve respeitar não apenas os ritos constitucionais, mas também a lógica institucional que impede a confusão entre as funções de acusar e julgar. Ignorar tais limites seria romper as amarras que a Constituição impôs para conter o arbítrio, abrindo perigoso precedente para que investigações de exceção se transformem em instrumentos de pressão política.

“[...] 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.** [...]” (ADI 7447, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-12-2023 PUBLIC 04-12-2023)

Assim, à luz do que dispõe a Constituição Federal, a competência para processar e julgar, em matéria penal, o Governador do Estado é exclusiva do Superior Tribunal de Justiça. Somente aquela Corte detém legitimidade constitucional para verificar a presença de justa causa e aferir a existência de elementos mínimos aptos a autorizar a instauração de inquérito, cabendo-lhe, com exclusividade, exercer esse juízo de delibação inicial. Qualquer tentativa de o Supremo Tribunal Federal usurpar essa atribuição representa desvio de competência e afronta ao pacto federativo, ao princípio do juiz natural e à ordem constitucional estabelecida.

É inegável, portanto, que a instauração do inquérito policial, nos moldes em que determinada na decisão combatida, revela-se absolutamente irregular, porquanto praticada em desacordo com o devido processo legal e em manifesta violação às garantias constitucionais que limitam o exercício da jurisdição. O Supremo Tribunal Federal não pode converter-se em instância investigatória onde a Constituição expressamente o excluiu, sob pena de subverter sua missão primordial de guardião da Carta Magna.

Por essas razões, impõe-se a imediata reforma da decisão agravada, a fim de restabelecer a legalidade e a correta distribuição de competências, assegurar a autoridade do Superior Tribunal de Justiça na matéria e preservar, em sua inteireza, as garantias fundamentais inscritas na Constituição da República. Reformar a decisão não é apenas um



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

ato de técnica processual, mas verdadeira exigência de fidelidade ao Estado de Direito e de respeito às fronteiras que a Constituição traçou como muralhas contra o arbítrio.

DA FUNGIBILIDADE EM CASO DE RETRATAÇÃO

Excelência, a presente postulação funda-se em premissas simples e constitucionais. Se, ao conhecer deste agravo interno, Vossa Excelência entender cabível o juízo de retratação, a reconsideração poderá alcançar os fundamentos tanto da decisão ora agravada quanto da anteriormente impugnada, como autoriza a disciplina do agravo interno no CPC e no RI desta Corte.

Nessa hipótese, impõe-se, por estrita lealdade processual e para a preservação da utilidade do provimento jurisdicional, que parte desta petição seja recebida por fungibilidade como embargos de declaração, a fim de sanar omissões que impedem a integral compreensão das razões de decidir e o próprio controle colegiado que se aguarda.

A retratação monocrática no agravo interno é instrumento previsto no art. 1.021 do CPC e no art. 317 do RI, o que evidencia a plena sintonia entre o sistema processual e a normatividade interna desta Corte.

A fungibilidade aqui invocada não é artifício retórico, é técnica de tutela efetiva do direito de defesa e do devido processo legal. Quando o órgão julgador identifica que a via formal utilizada não é a mais adequada para atacar vício específico da decisão, mas percebe a existência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, pode, sem sacrifício de garantia alguma, receber o trecho pertinente como embargos de declaração e suprir o vício integrativo.

É precisamente o que autoriza o art. 1.022 do CPC ao delimitar o âmbito do recurso integrativo, solução que realiza a instrumentalidade das formas e a primazia do julgamento de mérito. A jurisprudência pátria tem aplicado o princípio da fungibilidade com sobriedade e critério. A orientação sumariada assinala que a fungibilidade recursal é cabível em hipóteses de dúvida objetiva ou de equívoco escusável, desde que preservados a boa-fé, a tempestividade e os demais pressupostos de admissibilidade do meio processual adequado.

Esse standard impede o formalismo estéril, evita nulidades sem prejuízo e privilegia a solução útil da controvérsia, sempre que inexista erro grosseiro. É exatamente esse o quadro: a parte aponta vícios integrativos e pede, de modo expresso, a conversão parcial em embargos, para que o Colegiado tenha à vista uma decisão íntegra, suficiente e coerente.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

A conversão parcial, aqui requerida, possui função eminentemente saneadora. Diversos pontos de alta relevância permanecem sem enfrentamento específico, entre eles a definição clara dos fundamentos jurídicos que ampararam a instauração de inquérito no bojo de uma ação de controle abstrato, a indicação dos elementos probatórios reputados suficientes para justificar medidas de natureza penal, a explicitação da distribuição ou da ausência de distribuição do feito incidental, bem como a delimitação objetiva do objeto e das finalidades de autos que tramitam sob sigilo.

Sem que essas omissões sejam supridas, o controle colegiado se converte em miragem, porque se escora em um *decisum* que não entrega, por inteiro, as premissas do próprio raciocínio decisório. É precisamente para impedir esse déficit de motivação que os embargos de declaração foram concebidos.

A providência é ainda mais necessária porque o regimento desta Corte explicita que o agravo regimental é o meio adequado para submeter ao Colegiado decisões monocráticas potencialmente gravosas, preservando-se a possibilidade de retratação do relator e, na ausência desta, o julgamento pelo órgão competente.

O art. 317 do RISTF, ao lado do art. 1.021 do CPC, compõe uma engrenagem que valoriza, primeiro, a autocorreção, e depois, o escrutínio plural, de onde dimana a legitimidade decisória do Tribunal. Se a autocorreção reclama integração prévia do julgado, a fungibilidade cumpre o papel de ponte segura entre o agravo e os embargos.

Não se trata de franquear atalhos processuais ou de flexibilizar o devido processo legal. Pelo contrário, o que se busca é impedir que a forma asfixie o conteúdo, que o rito se sobreponha ao direito de obter decisão completa e racionalmente motivada. A técnica de fungibilidade, aplicada em chave prudencial, evita retrabalho, supre lacunas, previne nulidades e pavimenta a deliberação colegiada com o lastro argumentativo necessário, como reconhecem os tribunais superiores em notícias e julgados que sintetizam a matéria.

Nessa toada, a conversão parcial em embargos serve a objetivos republicanos bem definidos. Primeiro, explicitar se houve, de fato, a assunção de competência investigatória em sede imprópria e, caso afirmativo, com base em que dispositivos isso se deu. Segundo, indicar se foi observada a regra de distribuição e a reserva de competência, temas que transcendem a técnica para tocar princípios estruturantes, como juiz natural e isonomia entre os jurisdicionados. Terceiro, aclarar a extensão do sigilo decretado e a existência de eventuais pleitos de afastamento de autoridade com prerrogativa de foro, inclusive para que se identifiquem os pressupostos fáticos e jurídicos de medidas dessa natureza. Sem tais respostas, a deliberação colegiada arrisca-se a debater sombras, e não fundamentos.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

Há ainda uma razão de segurança jurídica que recomenda a integração do julgado. Ao relator cabe, no agravo interno, sopesar as razões recursais e, se convencido, retratar-se, ou, não o fazendo, levar o tema a julgamento do órgão competente. Essa arquitetura processual não se compatibiliza com decisões que, por lacunosas, impeçam a adequada impugnação, o que acabaria por esvaziar a própria utilidade do agravo. Integrar para deliberar, este é o lema que harmoniza economia processual com colegialidade.

Convém registrar que a finalidade constitucional do agravo interno não é embaraçar o fluxo decisório, mas depurá-lo. A conversão parcial do que aqui se escreveu em embargos de declaração atende ao mandamento de que nenhuma nulidade seja decretada sem demonstração de prejuízo, reforça a primazia do mérito e honra a tradição desta Casa, que valoriza decisões motivadas, controláveis e passíveis de escrutínio público. A experiência jurisprudencial, inclusive no âmbito do STJ, tem realçado que a fungibilidade é válvula de racionalidade, não exceção caprichosa.

Por isso, requer-se, com a deferência de estilo, que Vossa Excelência, se for exercer o juízo de retratação, receba, por fungibilidade, o trecho desta peça que aponta omissões e contradições como embargos de declaração, para que se profira decisão integrativa que esclareça os pontos essenciais ao debate, em especial os fundamentos normativos da instauração de inquérito em sede de ADI, a observância da regra de distribuição e da competência, a extensão objetiva do sigilo e a existência de pedidos que possam alcançar o afastamento de autoridade com foro próprio. Uma vez integrados os fundamentos, estará maduro o feito para o crivo colegiado, como pede o art. 317 do RISTF e reclama a lógica do art. 1.021 do CPC.

Caso não se acolha o juízo de retratação, permanece íntegra a utilidade do presente pedido, cuja finalidade é dissipar as névoas que ainda obscurecem os contornos da decisão agravada. A conversão parcial deste agravo interno em embargos de declaração se impõe como medida que confere plenitude à cognição colegiada, permitindo que o julgamento se realize não sobre fragmentos, mas sobre o inteiro teor dos fatos e fundamentos em questão.

A Constituição exige decisões à luz do dia, e não à sombra de omissões. A atuação do órgão colegiado, nesse contexto, somente será legítima se apoiada sobre premissas visíveis, estáveis e coerentes com a dogmática constitucional, em especial no que tange à jurisdição constitucional exercida em sede de controle concentrado.

A proposta de conversão parcial em embargos de declaração não representa mero tecnicismo processual, mas sim a escolha consciente por um caminho que harmoniza a celeridade com a preservação das garantias fundamentais. Honra-se o Código de Processo Civil, ao permitir o juízo de retratação, e respeita-se o Regimento Interno do Supremo



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

Tribunal Federal, ao franquear ao Plenário a apreciação plena da controvérsia. A doutrina e a jurisprudência convergem ao reconhecer a fungibilidade como instrumento de racionalidade processual, cuja aplicação prudente evita o formalismo estéril e confere densidade ao direito de defesa e ao contraditório efetivo.

Por todos esses fundamentos, pede-se o recebimento deste agravo interno, com a conversão parcial em embargos de declaração para integração do *decisum*, e, ao final, a submissão do tema ao Colegiado, como impõem o art. 1.021, parágrafo 2º, do CPC e o art. 317 do RISTF. Assim se preserva a coerência do rito, se honra a colegialidade e se realiza, com precisão técnica e respeito às garantias, a função constitucional desta Suprema Corte.

DO PEDIDO DO AGRAVO

Diante de todo o exposto, impõe-se o conhecimento e o regular processamento do presente Agravo Regimental, a fim de que seja reconsiderada a decisão monocrática agravada, em juízo de retratação, restabelecendo-se a correta interpretação dos fatos e dos limites processuais da presente demanda. **Roga-se, desde já, por um único e legítimo apelo:** que Vossa Excelência determine a submissão da matéria à deliberação do Plenário, para que os recursos pendentes nos autos e as cautelares concedidas sejam apreciados sob a égide da colegialidade, assegurando-se à controvérsia o tratamento compatível com sua densidade constitucional e institucional. O respeito ao devido processo legal, à regra da competência colegiada e à necessária transparência na condução dos feitos impõe essa providência, como expressão do compromisso desta Corte com a legalidade republicana.

Outrossim, na hipótese de não haver retratação, requer-se que o recurso seja submetido à apreciação do Egrégio Colegiado, para que seja integralmente provido e se restabeleça a normalidade institucional e processual que o caso exige, para, reformando a decisão vergastada, reconhecer, de forma expressa, que não houve qualquer pedido por parte da agravante que justificasse a determinação de abertura de inquérito policial contra terceiros, devendo ser excluído da decisão agravada qualquer comando nesse sentido ou por meio de PET. Tal reconhecimento é indispensável para preservar a coerência processual e evitar que a decisão produza efeitos não postulados e alheios ao escopo da presente ação.

Requer-se, de igual modo, que seja reconhecida a perda superveniente de objeto das medidas cautelares concedidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite, diante da revogação das normas impugnadas, da ausência de riscos constitucionais atuais e do reconhecimento unânime, inclusive pelo próprio autor da ação, de que todos os vícios anteriormente alegados foram superados. Pedindo-se a extinção desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7780 e das demais conexas nº 7603 e nº 7605, com fundamento no art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, dada a inequívoca perda de objeto, bem



**Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral**

como a revogação imediata das medidas cautelares anteriormente concedidas, de modo que a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão possa retomar, sem qualquer novo obstáculo, o processo constitucional de escolha dos membros do Tribunal de Contas do Estado, restabelecendo-se a plenitude de suas competências institucionais.

Pleiteia-se, ainda, na remotíssima hipótese de não ser reconhecida a perda de objeto, que ao julgamento seja conferida interpretação conforme à Constituição, na linha do que este Pretório Excelso entender como o sentido constitucional adequado às expressões impugnadas, para assegurar que a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão cumpra integralmente eventual comando desta Suprema Corte, caso se entenda pela manutenção de qualquer efeito processual residual, garantindo, assim, a harmonização entre a decisão judicial e a plena execução das competências constitucionais do Poder Legislativo estadual.

**PEDIDOS ALTERNATIVOS EM CASO DE RETRATAÇÃO E CONHECIMENTO
NA VIA DECLARATÓRIA**

Como dito alhures e diante do quanto já consignado e considerando as omissões, contradições e obscuridades identificadas na decisão ora recorrida, a parte embargante vem, com o devido respeito, requerer o conhecimento e o provimento dos presentes embargos de declaração, a fim de que o decisum seja devidamente integrado e aclarado, nos termos pormenorizadamente expostos no item específico acima, com a explicitação dos fundamentos fáticos e jurídicos pertinentes.

Reconhecida a omissão quanto às matérias suscitadas, impõe-se a complementação da decisão recorrida, mediante a devida exposição das razões jurídicas e fáticas que a sustentam, de modo a assegurar a plena compreensão de seu alcance, bem como viabilizar o exercício efetivo do contraditório e o controle jurisdicional pelo órgão colegiado.

Ademais, na hipótese de se verificar incompatibilidade entre o procedimento adotado e as balizas constitucionais e regimentais que regem a Ação Direta de Inconstitucionalidade, requer-se, com fundamento no princípio da fungibilidade recursal, que sejam atribuídos efeitos infringentes ao presente recurso, para o fim de anular ou readequar as medidas eventualmente praticadas em desconformidade com as garantias inerentes ao devido processo legal.

Por todo o exposto, o que se busca é restabelecer a integridade do processo de controle concentrado, afastando interpretações e comandos que extrapolam o pedido inicial, reconhecendo a perda superveniente de objeto e revogando as medidas cautelares ainda vigentes, para que a Assembleia Legislativa do Maranhão exerça sua competência constitucional sem interferências indevidas. Ao mesmo tempo, é imprescindível que se



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria-Geral

aprecie os pedidos de sanções processuais feitas nos agravos anteriores contra as partes que fizeram intervenções indevidas no feito e que, de forma deliberada, desvirtuaram o rito processual, garantindo-se que este Supremo Tribunal Federal reafirme seu papel de guardião da Constituição e não de espectador passivo de expedientes que buscam paralisar a jurisdição constitucional.

Termos em que,

p. conhecimento e procedência do recurso.

De São Luís/MA p/ Brasília/DF, 03 de setembro de 2025

Bivar George Jansen Batista
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Maranhão
OAB/MA n° 8.923