



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 317/2019

PGR-MANIFESTAÇÃO-136295/2019

ADPF n.º 497/DF

RELATOR: Ministro Edson Fachin

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, Edson Fachin,

A **Procuradora-Geral da República**, no uso de suas atribuições constitucionais, vem, nos autos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, expor e requerer o que se segue.

I

Esta ação constitucional, por mim ajuizada, pede a declaração de invalidade da Resolução n.º 495/2017, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em razão de ter descumprido preceitos fundamentais definidos na Constituição de 1988.

A Primeira Seção do Tribunal Regional Federal da 2ª Região editou ordem de prisão preventiva dos Deputados Estaduais **Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi**, e, no dia seguinte, **esta ordem foi revogada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio**

de Janeiro sem nenhuma formalidade, nem comunicação ao Poder Judiciário.

Este ato parlamentar de desconstituição da decisão judicial prolatada pelo TRF-2ª Região violou os princípios constitucionais da separação do poderes e do devido processo legal, que são alicerces inafastáveis do regime democrático e de nossas instituições republicanas, na medida em que o ato legislativo descumpriu decisão judicial válida, sem observância de qualquer rito processual legal adequado para contestá-las.

Na petição inicial desta ADPF, descrevi o cenário de manifesta anomalia institucional e de superlativa excepcionalidade, caracterizado pela circunstância de a Resolução legislativa ter sido cumprida por ordem direta da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sem expedição de alvará de soltura pelo Poder Judiciário. De fato, a Assembleia Legislativa anulou decisão do Poder Judiciário espontaneamente, sem observância do devido processo legal.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro apresentou manifestação em defesa do ato questionado (fls.129/130), afirmando que a citada Resolução está inserida no regime de proteção da imunidade parlamentar.

A Advocacia-Geral da União, por meio da manifestação de fls. 148/155v, concluiu pela incompatibilidade da Resolução nº 495/2017 com a Constituição. Também destacou que houve quebra de institucionalidade e acrescentou que a continuidade do mandato dos parlamentares presos pode comprometer a própria jurisdição criminal.

Os autos retornaram à Procuradora-Geral da República para manifestação.

É o relatório.

II

No mérito, reitero os argumentos expostos na petição inicial, da qual extraio trechos que evidenciam a excepcionalidade do ato legislativo impugnado, a justificar a procedência do pedido:

"A decisão judicial que decretou as medidas cautelares penais contra **Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi** afirma que eles agiram – e seguiam

agindo – na prática de crimes comuns, muitos dos quais continuam sendo consumados, dada a sua condição de crimes permanentes.

Estas condutas caracterizam o estado de flagrância de crime, porque o *iter criminis* não se encerrou e há manifesta contemporaneidade. Ainda que crime permanente não fosse, há crime instantâneo de efeitos permanentes recentemente perpetrado, de sorte que a liberdade dos sujeitos ativos destes delitos põe concretamente em risco a ordem pública, a instrução criminal e a aplicação da lei penal.

Ao contrário do que presumiu a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5526¹ é inaplicável à decisão judicial proferida pelo TRF da 2ª Região contra **Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi**, por dois motivos jurídicos da mais alta relevância para a higidez de nosso sistema constitucional.

Primeiro, porque a decisão do Supremo Tribunal Federal não pode ser aplicada por analogia aos Deputados Estaduais, nem a Suprema Corte autorizou a extensão de seus efeitos aos Estados e Municípios. O eminente Ministro Alexandre de Moraes, no seu voto, destacou com muita clareza os limites do alcance daquela decisão, empregando a expressão “*parlamentares federais.*”

A Corte Constitucional não ampliou sua decisão a ponto de abarcar todas as Casas Legislativas do país. Além disto, não enfrentou a peculiar situação de um Tribunal Federal decretar a prisão de um parlamentar estadual.

Segundo, porque o próprio Supremo Tribunal Federal admite, em situações

¹ *O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, assentando que o Poder Judiciário dispõe de competência para impor, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal, vencido o Ministro Marco Aurélio, que, ao assentar a premissa da inaplicabilidade da referida norma legal a parlamentares, declarava o prejuízo do pedido. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, também por votação majoritária, deliberou que se encaminhará à Casa Legislativa a que pertencer o parlamentar, para os fins a que se refere o art. 53, § 2º, da Constituição, a decisão pela qual se aplique medida cautelar, sempre que a execução desta impossibilita, direta ou indiretamente, o exercício regular de mandato parlamentar, vencidos no ponto os Ministros Edson Fachin (Relator), Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Celso de Mello. Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo requerente Partido Progressista – PP, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pelo Senado Federal, o Dr. Hugo Souto Kalil, Advogado do Senado Federal; pela Câmara dos Deputados, o Dr. Evandro Gussi; pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, a Dr^a Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 11.10.2017.*

excepcionais, a inaplicabilidade da regra do artigo 53-§ 3º, tanto para parlamentares federais quanto para estaduais (artigo 27-§ 1º).

Em ação cautelar movida contra o Deputado Federal Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, pelo Plenário, referendou medida cautelar de suspensão do exercício do mandato eletivo, com expressa dispensa de controle político pela Câmara dos Deputados.

(...)

Em outro precedente -- no HC 89.417-8/RO --, a Primeira Turma² decidiu, por maioria, que é perfeitamente possível decretar a prisão preventiva de parlamentar estadual, sem controle político pela respectiva Casa Legislativa, na “*situação de absoluta anomalia institucional jurídica e ética*”, quando ausente a independência da Assembleia para deliberar com isenção de ânimo e de acordo com a supremacia do interesse público sobre a prisão do dito parlamentar.³

² Nesta ocasião, a Primeira Turma era integrada pelos eminentes Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Britto, Carmem Lúcia (Relatora), Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, vencidos estes dois últimos.

³ *HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. PRISÃO DECRETADA EM AÇÃO PENAL POR MINISTRA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DEPUTADO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA AUTORIDADE COATORA E NULIDADE DA PRISÃO EM RAZÃO DE NÃO TER SIDO OBSERVADA A IMUNIDADE PREVISTA NO § 3º DO ART. 53 C/C PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 27, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMUNICAÇÃO DA PRISÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO À ESPÉCIE DA NORMA CONSTITUCIONAL DO ART. 53, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CONFIGURADO.*

1. A atração do caso ao Superior Tribunal de Justiça é perfeitamente explicada e adequadamente fundamentada pela autoridade coatora em razão da presença de um Desembargador e de um Conselheiro do Tribunal de contas do Estado nos fatos investigados na ação penal, todos interligados entre si, subjetiva e objetivamente. Conexão entre os inquéritos que tramitaram perante o Superior Tribunal de Justiça, que exerce a vis atractiva. Não configuração de afronta ao princípio do juiz natural. Decisão em perfeita consonância com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Súmula 704.

2. Os elementos contidos nos autos impõe interpretação que considere mais que a regra proibitiva da prisão de parlamentar, isoladamente, como previsto no art. 53, § 2º, da Constituição da República. Há de se buscar interpretação que conduza à aplicação efetiva e eficaz do sistema constitucional com o um todo. A norma constitucional que cuida da imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro de órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, monos ainda como regra isolada no sistema constitucional.

Os princípios constitucionais determinam a interpretação e a aplicação corretas da norma, sempre se considerando os fins a que ela se destina.

A Assembleia legislativa do Estado de Rondônia, composta de vinte e quatro deputados, dos quais, vinte e três estão indiciados em diversos inquéritos, a firma situação excepcional e, por isso, não se há de aplicar a regra constitucional do art. 53, § 2º, da Constituição da República, de forma isolada e insujeita aos princípios fundamentais do sistema jurídico vigente.

3. Habeas corpus cuja ordem se denega.

Ressalto que os debates que precederam o julgamento da ADI 5526 evidenciaram que, ao invocarem os precedentes no HC 89.417-8/RO e na AC 4.070/DF (Referendo), aplicariam a prisão cautelar e a suspensão do exercício do mandato eletivo sem comunicação à Casa Legislativa respectiva, em “*situações de superlativa excepcionalidade*”.

No precedente relativo à Assembleia Legislativa de Rondônia -- firmado há cerca de dez anos --, quase todos os Deputados Estaduais estavam sendo investigados ou processados penalmente. Por conta disso, a Primeira Turma, à época presidida pela eminente Ministra Carmem Lúcia, decretou a prisão preventiva de Deputado Estadual e afastou a incidência do artigo 53-§ 2º c/c 27-§ 1º da Constituição.

Esta situação foi enfatizada pelo eminente Ministro Dias Toffoli, cujo voto⁴ afirma que **em “situações de superlativa excepcionalidade”, não se aplicava aos parlamentares a vedação a medidas cautelares preconizadas nos artigos 319, VI e 312 do CPP.**

A este voto aderiram os eminentes Ministros Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski⁵, pouco antes da proclamação do resultado; e o eminente Ministro Gilmar Mendes⁶ que, em aparte ao voto do Ministro Dias Toffoli, afirmou -- à luz da doutrina de Peter Häberle –, que tais situações constituem “lacunas constitucionais” a serem preenchidas de acordo com o “pensamento de possibilidades do texto constitucional”.

A eminente Ministra Cármen Lúcia, em seu voto no HC 89.417-8/RO, esclareceu que **a situação de absoluta anomalia institucional, jurídica e ética da Assembleia Legislativa de Rondônia esvaziava a independência e isenção daquela Casa Legislativa para exercer qualquer juízo de valor acerca da prisão imposta a um de seus pares.**

A recente deliberação da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro assemelha-se substancialmente aos casos examinados pelo Supremo Tribunal Federal, nos precedentes consubstanciados no HC 89.417-8/RO e na AC 4.070/DF.

É neste contexto que deve ser examinada a situação de Jorge Picciani, como líder do partido político do então governador Sérgio Cabral, com ampla influência

(*Habeas Corpus 89.417-8/RO, julgado em 22/08/2006 (D.J. 15.12.2006)*)

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=vEZp4Lp0egnserir> link

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=MNm1CfXihlM>, trechos 17:40 a 18:00 e 38:45 a 39:10.

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=vEZp4Lp0eg>.

política no Estado do Rio de Janeiro, em seis mandatos de deputado estadual – cinco consecutivos (no período de 1991 a 2010) e outro em curso iniciado em 2015 –; além de seis mandatos de Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: quatro consecutivos (no período de 1º/02/2003 a 1º/02/2011) e mais dois mandatos (a partir de 02/02/2015), sendo que o último ainda em curso, iniciado em 02/02/2017, quando foi eleito por 65 dos 70 votos dos deputados estaduais.

(...)

O fato de a Resolução legislativa ter sido cumprida por ordem direta da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sem expedição de alvará de soltura pelo Poder Judiciário, é prova eloquente do clima de *terra sem lei* que domina o Estado. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região foi ostensivamente desrespeitado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

O simples fato de a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, por ampla maioria, ignorar o quadro fático de crimes comuns descrito acima indica a **anomalia e a excepcionalidade do quadro institucional vivido nesse momento**, a exigir resposta imediata e firme do Supremo Tribunal Federal, apta a indicar ao país que **a Constituição será respeitada, seja qual for a circunstância.**

O quadro descrito revela também, e eloquentemente, os pressupostos para a providência de índole cautelar com vistas a remediar a **situação de descalabro institucional no Rio de Janeiro.**

Deste modo, não há como a Assembleia Legislativa aplicar a regra do artigo 53-§ 2º c/c 27-§ 1º da Constituição, **dado que presentes anomalia institucional e situação de superlativa excepcionalidade** a franquearem a possibilidade de decretação das medidas cautelares previstas no artigo 312 cumulado com o artigo 319, inciso VI do Código de Processo Penal, contra Deputado Estadual, sem necessidade de comunicar à Assembleia Legislativa.

Há, por lealdade institucional e para o adequado debate constitucional, de se fazer uma última observação.

O recente julgamento das medidas cautelares nas Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (ADIs) 5823, 5824 e 5825, em que se discutiu a extensão a deputados estaduais das imunidades formais previstas no artigo 53 da Constituição Federal (CF) para deputados federais e senadores, não interfere nos fundamentos jurídicos do pedido feito nesta ADPF, ora reiterados.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, fundada em precedentes que atingiram inclusive deputados federais, tem por premissa um estado de fato de marcada excepcionalidade institucional, em circunstâncias específicas no caso concreto de ampla, manifesta e inaceitável quebra de institucionalidade no Rio de Janeiro.

Há, nos fatos em análise, violação de preceitos fundamentais, notadamente o da separação dos poderes, pois a desconstituição da decisão do Tribunal Regional Federal deveria respeitar o devido processo legal, mediante a interposição dos recursos cabíveis com a invocação da tese jurídica de fundo – imunidade formal do parlamentar – mas nunca a revisão pura e simples, pela Casa Legislativa, de decisão judicial.

Não se trata de debate abstrato, ao contrário das matérias versadas nas referidas ADIs (ação direta de inconstitucionalidade), pois há circunstâncias fáticas objetivas, passíveis de controle apenas por meio da ADPF e que foram apresentadas na petição inicial nos seguintes termos:

A eminente Ministra Cármen Lúcia, em seu voto no HC 89.417-8/RO, esclareceu que a **situação de absoluta anomalia institucional, jurídica e ética da Assembleia Legislativa de Rondônia esvaziava a independência e isenção daquela Casa Legislativa para exercer qualquer juízo de valor acerca da prisão imposta a um de seus pares.**

A recente deliberação da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro assemelha-se substancialmente aos casos examinados pelo Supremo Tribunal Federal, nos precedentes consubstanciados no HC 89.417-8/RO e na AC 4.070/DF.

É neste contexto que deve ser examinada a situação de Jorge Picciani, como líder do partido político do então governador Sérgio Cabral, com ampla influência política no Estado do Rio de Janeiro, em seis mandatos de deputado estadual – cinco consecutivos (no período de 1991 a 2010) e outro em curso iniciado em 2015 –; além de seis mandatos de Presidente da Assembleia

Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: quatro consecutivos (no período de 1º/02/2003 a 1º/02/2011) e mais dois mandatos (a partir de 02/02/2015), sendo que o último ainda em curso, iniciado em 02/02/2017, quando foi eleito por 65 dos 70 votos dos deputados estaduais.

Jorge Picciani ficou afastado da Assembleia estadual por quatro anos, após derrota na disputa para o Senado, na eleição de 2010. No entanto, no período em que ficou fora do parlamento exerceu a presidência estadual do seu partido - posição em que permanece até a presente data -, mantendo o controle político do partido e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Isto, aliás, foi destacado na imprensa à época, quando noticiou que, *mesmo derrotado na disputa pelo Senado, Picciani mostrou que ainda manda no PMDB fluminense e foi decisivo na eleição em chapa única do deputado aliado Paulo Melo (PMDB) para presidir a Alerj no próximo biênio*⁷.

Da mesma forma, Paulo Melo é um dos mais influentes políticos do Estado do Rio de Janeiro. Desde 1990 é eleito deputado estadual, estando atualmente no seu sétimo mandato. Ocupou a Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, de 02.02.2011 (quando eleito com 66 votos dos 70) a 02.2015, quando foi substituído por Jorge Picciani, que retornou à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, após a eleição de 2014. Paulo Melo é o 2º Vice-Presidente do PMDB-Diretório Rio de Janeiro, sendo que o 1º Vice é Marco Antônio Cabral, filho de Sérgio Cabral. Conforme amplamente divulgado na imprensa, Paulo Melo era conhecido como aliado e homem forte do então governador Sérgio Cabral no Legislativo estadual; comandante da tropa de choque de Cabral na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, onde ajudou a barrar a iniciativa da oposição de criar uma CPI no Legislativo do Estado para cobrar do governador explicações sobre suas ligações com a empresa Delta, beneficiada por obras públicas contratadas pelo ex-governador.

Edson Albertassi, após ter sido vereador em Volta Redonda no ano de 1996, elegeu-se em 1998 para deputado estadual pelo PSB, e foi reeleito sucessivamente em 2002, 2006, já pelo PMDB, em 2010 e 2014. Em 2002, foi escolhido para a presidência da Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle, uma das mais importantes da Assembleia Legislativa do

⁷ <http://sinfrerj.com.br/alerj-muda-regra-e-divide-presidencia>
ADPF 497

Estado do Rio de Janeiro. Permaneceu na Presidência desta Comissão em 2006. Em 2010, foi eleito vice-presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Em 2013, foi reeleito para a mesma função. No referido período, o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro era Paulo Melo. Atualmente é presidente da Comissão de Constituição e Justiça e líder do Governo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Do site do PMDB/RJ⁸ consta que Albertassi é o Primeiro Tesoureiro. Vale lembrar que o Presidente da Comissão Executiva Estadual é Jorge Picciani, o 1º Vice-Presidente é Marco Antônio Cabral e o 2º Vice-Presidente é Paulo Melo. Mostrando sua influência Edson Albertassi chegou a ser indicado para Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro."

Assim, os recentes julgamentos pelo Plenário do STF são inespecíficos e inaplicáveis na solução desta ação por descumprimento de preceito fundamental, cujos fatos são diversos das premissas jurídico-constitucionais adotadas no julgamento das referidas ADI(s).

III

Pelo exposto, reitero os termos da petição inicial para pedir a declaração de nulidade da Resolução nº 495/2017, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Brasília, 13 de maio de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

⁸ <http://pmdb-rj.org.br/comissao-executiva-estadual/>
ADPF 497