

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nos dispositivos da Constituição da República tidos por contrariados se dispõe:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.(...)”

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”(...)”

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994 (...))

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

2. A lei nacional especial que trata dos crimes de responsabilidade referidos no parágrafo único do art. 85 da Constituição da República é a Lei n. 1.079/1950, recepcionada pela ordem constitucional vigente (ADPF n. 378-MC/DF, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.3.2016; ADI n. 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006; MS n. 24.297 /DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 14.2.2003; MS n. 21.564 /DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Redator para o acórdão o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 27.8.1993; e MS n. 21.623/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 28.5.1993).

3. A questão posta na presente ação direta de inconstitucionalidade não é nova neste Supremo Tribunal, na qual se afirma ser privativamente competente a União para legislar sobre normas que tipificam condutas e definem processamento e julgamento de crimes de responsabilidade.

A jurisprudência firmada sobre a matéria viria a ser sumulada, de forma vinculante, neste Supremo Tribunal, em 9.4.2015, nos termos do enunciado n. 46:

Súmula Vinculante n. 46: “ *A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União*”.

Desde então esse entendimento vem sendo reiterado em diversos julgados.

Em 16.11.2011, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente ação direta de minha relatoria para declarar a inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado de São Paulo pelas quais se dispunha sobre crime de responsabilidade do Governador do Estado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.(...) 2. A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento das agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.220/SP, de minha relatoria, Plenário, DJ 7.12.2011).

Em 4.5.2017, foi julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.764/AC, ajuizada contra dispositivos da Constituição do Acre e, além de mantida a jurisprudência no sentido de ser da competência privativa da União legislar sobre crime de responsabilidade, autorizou-se aos Ministros decidirem outras ações monocraticamente:

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Normas da Constituição Estadual sobre Crimes de Responsabilidade. Licença Prévia da Assembleia Legislativa para Instauração de Processos por Crimes Comuns. 1. ‘A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União’ (Súmula Vinculante 46, resultado da conversão da Súmula 722/STF). São, portanto, inválidas as normas de Constituição Estadual que atribuem o julgamento de crime de responsabilidade à Assembleia Legislativa, em desacordo com a Lei nº 1.079/1950. Precedentes” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.764/AC, Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017).

Nessa mesma data foram julgadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.797/MT (Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017) e 4.798/PI (Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017) e declarados inconstitucionais dispositivos das Constituições de Mato Grosso e do Piauí, nos quais se tratava de crimes de responsabilidade, pela inconstitucionalidade formal dessas normas por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

Nesse mesmo sentido, decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.300, Relator o Ministro Alexandre de Moraes:

“ADI. DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ QUE SUBMETE O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO À FISCALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SOB PENA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal traduz norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, que, por imposição do princípio da simetria (art. 25, CF), não podem ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de

responsabilidade. 2. *É competência privativa da União (art. 22, I, CF) legislar sobre crime de responsabilidade. Enunciado 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.* 3. *Precedentes: ADI 3.279, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe 15/2/2012; ADI 4791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 4792, Rel.^a Min.^a CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 2220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 07/12/2011; e ADI 1901, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 9/5/2003.* 4. *Ação direta julgada procedente” (ADI n. 5.300, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 28.6.2018)”.*

Também as normas da Constituição de Roraima nas quais se atribuía à Assembleia Legislativa competência para julgar, em crime de responsabilidade, o Governador e se tratava da configuração, normas e processamento desse crime, foram julgadas inconstitucionais na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.805 (Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 14.6.2017) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.895/RR (Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 15.10.2019).

Em 16.11.2011, o Plenário deste Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.279/SC, Relator o Ministro Cezar Peluso, para declarar a inconstitucionalidade de preceito da Constituição de Santa Catarina no qual autorizada a Assembleia Legislativa a convocar, além dos Secretários de Estado, os titulares de Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista para prestar informações e estabelecia importar em crime de responsabilidade sua ausência.

O Ministro Cezar Peluso salientou, então, que, “ *ao prescrever como criminosos a ‘recusa ou não-atendimento da convocação’ por parte dos Secretários de Estado e do Governador do Estado, além de outras autoridades, se tem verdadeira definição de novas hipóteses típicas de realização do crime de responsabilidade, de forma que há afronta direta à competência privativa estatuída no art. 22, I, da Constituição da República”* (Plenário, DJe 15.2.2012).

4. Também nas normas impugnadas, em contrariedade à Súmula Vinculante n. 46, se dispõe serem crimes de responsabilidade a ausência injustificada na prestação de informações ou o fornecimento de informações

falsas pelos Secretários de Estado (atos do Poder Executivo) e “suas entidades de administração indireta” , além de Procuradores Gerais, quando requisitadas pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, pelos respectivos deputados ou comissões:

“Art. 100. A Assembleia Legislativa, por maioria simples, ou qualquer de suas Comissões, poderá convocar Secretários de Estado e Procuradores Gerais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua pasta, previamente determinados, importando a ausência, sem justificção adequada, crime de responsabilidade.

§ 2º A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedidos escritos de informação a Secretários de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Art. 101. A qualquer Deputado ou Comissão da Assembleia Legislativa é permitido formular requerimento de informação sobre atos do Poder Executivo e de suas entidades de administração indireta, até o limite de doze requerimentos por ano e por requerente, constituindo crime de responsabilidade, nos termos da lei, o não atendimento no prazo de trinta dias, ou a prestação de informações falsas”.

Na esteira da súmula vinculante e dos precedentes apontados, revela-se inequívoca a inconstitucionalidade formal das disposições impugnadas da Constituição do Rio de Janeiro, pela afronta ao disposto no inc. I do art. 22 e parágrafo único do art. 85 da Constituição da República.

5. Inconstitucionais são, portanto, as expressões: “importando a ausência, sem justificção adequada, crime de responsabilidade” constante do caput do art. 100; “importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias” constante do respectivo § 2º; da expressão “constituindo crime de responsabilidade, nos termos da lei, o não atendimento no prazo de trinta dias, ou a prestação de informações falsas” do art. 101, todos da Constituição do Rio de Janeiro.

6. Em sessão virtual finalizada em 16.4.2021, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 558, de minha relatoria, este Supremo Tribunal declarou inconstitucional, por unanimidade, a expressão “e Procuradores Gerais” posta no caput do art. 100 da Constituição do Estado

do Rio de Janeiro, igualmente impugnada nesta ação direta, assentando o afastamento da norma estadual ao previsto no § 2º do art. 50 da Constituição da República.

Naquele julgamento, ressaltai, na esteira dos precedentes deste Supremo Tribunal, ter havido indevida ampliação do rol de autoridades sujeitas à atuação fiscalizatória da Assembleia Legislativa, em inobservância ao estabelecido no *caput* e no § 2º do art. 50 da Constituição da República:

“Em prevendo o art. 50 da Constituição Federal, para a hipótese, crime de responsabilidade imputável apenas a Ministros de Estado e a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, a simetria constitucional só permitiria eventual extensão da possibilidade de prática do crime a Secretários de Estado e a titulares de órgãos da administração pública direta, subordinados ao Chefe Poder Executivo estadual.

Submeter este às solicitações do Poder Legislativo, sob cominação de crime de responsabilidade, além de destoar do modelo constitucional federal, vulnera o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e transpõe os limites do poder constituinte derivado (art. 25 da CF)“.

Em 20.6.2018, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, votou pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.300/AP, na qual se questionava a constitucionalidade de artigo da Constituição do Amapá que estabelecia competir à Assembleia Legislativa daquele ente federado requisitar informações ao Procurador-Geral de Justiça e dispunha que o não atendimento importaria em crime de responsabilidade. Foram fundamentos de seu voto:

“A Constituição Federal apresenta expressamente o rol de autoridades sujeitas à acusação pela prática de crime de responsabilidade na hipótese em que haja o descumprimento de pedido de informações procedido pelo Poder Legislativo. Nesse rol, inclui os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República no seu âmbito normativo.

Contudo, a norma impugnada na presente ação direta traz o Procurador-Geral de Justiça como uma das autoridades às quais a Assembleia Legislativa poderia solicitar informações, sob pena de imputação de crime de responsabilidade.

Assim procedendo, a Constituição Estadual trouxe inovação inconstitucional na configuração típica do crime de responsabilidade, na medida em que, em desconformidade com o princípio da simetria, previu autoridade diversa das contempladas no texto constitucional. É dizer, o Procurador-Geral de Justiça não é Ministro ou Secretário de

Estado, e, além disso, não é titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República ou ao Governo Estadual.

Na medida em que o art. 22, I, da Constituição Federal, prevê que é competência privativa da União legislar sobre direito penal – disposição que alcança a configuração típica das condutas puníveis a título de crime de responsabilidade – descabe cogitar de atribuição das Assembleias Legislativas para, a seu talante, criar novas hipóteses de crime de responsabilidade” (Plenário, DJe 28.6.2018).

O Plenário deste Supremo Tribunal, na sessão virtual de 13 a 19.3.2020, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.416/ES, Relator o Ministro Gilmar Mendes, que tinha por objeto artigo da Constituição do Espírito Santo pelo qual se estabelecia que a Assembleia Legislativa poderia convocar o Procurador-Geral da Justiça para prestar informações, importando a ausência sem justificção adequada em crime de responsabilidade. O acórdão tem a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo. Emenda 8/1996. 3. Convocação do Procurador Geral da Justiça para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade. 4. Não podem os Estados-membros ampliar o rol de autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e o Procurador-Geral da Justiça” e “e ao Procurador-Geral da Justiça”, no caput e no parágrafo segundo do artigo 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo” (DJe 12.5.2020) (...)

9. Assiste razão ao autor. A autorização dada pela Constituição do Rio de Janeiro à Assembleia Legislativa para convocar os “Procuradores Gerais” para prestarem informações sob pena de crime de responsabilidade ofende a competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

10. Assim, há necessidade de se declarar inconstitucional a expressão “Procuradores Gerais” contida no caput do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro” (voto condutor na ADI n. 558, de minha relatoria, Pleno, DJe 29.4.2021) .

7. Declarada a inconstitucionalidade da expressão “e Procuradores Gerais” posta no caput do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 558, fica prejudicado o pedido no ponto.

8. O alcance das normas impugnadas há de se restringir, portanto, ao direito de acesso à informação constitucionalmente assegurado (inc. XXXIII do art. 5º), na forma da lei nacional, com maior relevo à competência fiscalizatória das Assembleias Legislativas, excluídas as imputações de crimes de responsabilidade, verificada a incompatibilidade formal com o disposto no inc. I do art. 22 e parágrafo único do art. 85 da Constituição da República.

9. Pelo exposto, voto no sentido do parcial provimento da presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais as expressões : *“importando a ausência, sem justificção adequada, crime de responsabilidade”* constante do *caput* do art. 100; *“importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias”* constante do respectivo § 2º; da expressão *“constituindo crime de responsabilidade, nos termos da lei, o não atendimento no prazo de trinta dias, ou a prestação de informações falsas”* do art. 101, todos da Constituição do Rio de Janeiro.

Declaro prejudicado o pedido de inconstitucionalidade da expressão *“e Procuradores Gerais”* posta no *caput* do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro, declarada inconstitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 558, sessão virtual finalizada em 16.4.2021.

Plenário Virtual - minuta de voto n. 558/2021 (09/04)