

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta ação direta de inconstitucionalidade se discute a constitucionalidade de expressões e dispositivos da Constituição do Pará, nos quais são tipificados como crimes de responsabilidade condutas de autoridades estaduais sem correspondência com o modelo da Constituição do Brasil.

2. O autor argumenta que as normas impugnadas teriam contrariado os arts. 2º, 22, inc. I, 50, *caput* e § 2º c/c art. 25 da Constituição da República.

Haveria inconstitucionalidade porque “ o conjunto de autoridades submetido às prerrogativas parlamentares previstas no art. 50, *caput* e § 2º, do texto constitucional há de se compor, no plano estadual, pelos secretários de estado e demais titulares de órgãos diretamente subordinados aos governadores de estado, sob pena de se conceder ao Legislativo estadual prerrogativas mais amplas do que as constitucionalmente necessárias ao desempenho de suas atribuições fiscalizatórias, vulnerando, por conseguinte, os aludidos dispositivos constitucionais e a própria separação de poderes (art. 2º da CF) ” (fl. 7 da petição inicial) e a “ tipificação de crime de responsabilidade e definição do rito de seu processamento e julgamento constituem matérias afetas a direito penal e processual penal e, dessa forma, inseridas na competência legislativa privativa da União de que trata o art. 22, I, da Constituição Federal” (fl. 10 da petição inicial).

3. Nas normas impugnadas se dispõe:

“Art. 93. A Assembleia Legislativa, bem como qualquer de suas Comissões, poderá convocar Secretário de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta, para prestar, pessoalmente, informação sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada; (...)

§ 3º A Mesa da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedidos escritos de informação aos Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta, importando crime de

responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas ” (grifos nas expressões impugnadas).

“ Art. 140. Os Secretários de Estado são obrigados:

I - a comparecer perante a Assembleia Legislativa ou a qualquer de suas Comissões, quando convocados para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado;

II - a responder, no prazo de trinta dias, pedidos de informação encaminhados por escrito pela Assembleia Legislativa.

§ 1º A falta de comparecimento, ou de resposta ao pedido de informações, importará crime de responsabilidade, bem como a prestação de informações falsas .

§ 2º O disposto neste artigo se aplica aos dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista de que o Estado detenha o controle acionário ” (grifos nas expressões impugnadas).

“Art. 141. Além dos casos referidos no artigo anterior, são crimes de responsabilidade do Secretário de Estado os mesmos atribuídos ao Governador e os que forem definidos em lei federal”.

4. Em julgamento de matéria análoga à trazida na presente ação, 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, declarou 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, definindo-se a ausência como crime de responsabilidade.

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).

Ressaltou ter havido ampliação do rol de autoridades, em inobservância ao que se estabelece no *caput* e no § 2º do art. 50 da Constituição da República:

“ Considerando que o art. 50 da Constituição Federal faz referência a Ministros de Estado e a ‘titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência da República’, todos indiscutivelmente agentes políticos, é patente que não podem os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista ser àqueles equiparados para o fim perseguido da norma que, de âmbito estadual, carece de competência legislativa para os transformar em sujeitos ativos do crime.

7. E o § 2º do art. 41 da Constituição Estadual também encerra violação à Constituição da República, ao dilatar-lhe o alcance para atingir o Governador do Estado.

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 norma da Constituição do Amapá pela qual se estabelecia competir à Assembleia Legislativa daquele ente federado requisitar informações ao Procurador-Geral de Justiça e se dispunha que o não atendimento importaria em crime de responsabilidade. Foram fundamentos do 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. Esse é o entendimento firmado no Enunciado 46 da Súmula Vinculante desse Supremo Tribunal Federal: ‘A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União’” (Plenário, DJe 28.6.2018).

Na sessão virtual de 13 a 19.3.2020, o Plenário deste Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.416/ES, Relator o Ministro Gilmar Mendes. O objeto daquela ação era dispositivo 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 injustificada 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).

5. Esses precedentes demonstram que a questão não é nova neste Supremo Tribunal, assistindo razão ao autor. A autorização dada pela Constituição do Pará à Assembleia Legislativa para convocar “ *dirigentes de entidades da administração indireta* ” para prestar informações sob pena

de crime de responsabilidade ofende a competência privativa da União para legislar sobre o assunto, inobservando o critério da simetria que marca a interpretação constitucional na Federação brasileira.

6. Impõe-se, assim, declarar inconstitucionais a expressão “ *ou dirigentes de entidades da administração indireta* ” posta no *caput* e no § 3º do art. 93 da Constituição do Pará e o § 2º do art. 140 da Constituição do Pará, no qual se tem que “ *o disposto neste artigo se aplica aos dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista de que o Estado detenha o controle acionário* ” .

7. Quanto à alegada inconstitucionalidade das expressões “ *importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada* ” afirmada no *caput* do art. 93, “ *importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas* ” posta no § 3º do art. 93, no § 1º do art. 140 e no art. 141 da Constituição do Pará, o autor sustenta haver “ *clara invasão do campo reservado à União pelo art. 22, I, da CF, atinente à produção legislativa sobre matéria penal* ”, pois a “ *definição de cláusulas tipificadoras de crime de responsabilidade e do rito de seu processamento e julgamento são matérias que escapam da competência estadual* ” (fl. 14 da petição inicial).

8. Como antes anotado, este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido de ser competência privativa da União legislar sobre direito penal, processual penal e crime de responsabilidade.

Em 10.8.2006, o Ministro Eros Grau, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.628/SC, votou pela inconstitucionalidade formal de dispositivos da Constituição de Santa Catarina nos quais se dispunha sobre procedimento a ser adotado pela Assembleia Legislativa em julgamento do Governador do Estado nos crimes de responsabilidade. Salientou ser a matéria tratada pela Lei n. 1.079/1950, pela qual se “ *atribui a um tribunal especial a competência para julgar o Governador* ”.

Ressaltou que a Constituição catarinense não poderia, sob pena de invadir competência legislativa da União, cuidar de normas processuais a serem observadas no julgamento de crimes de responsabilidade.

No acórdão, tem-se a seguinte ementa:

“ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO ‘E JULGAR’ [ART. 40, XX]; DO TRECHO ‘POR OITO ANOS’ [ART. 40, PARÁGRAFO ÚNICO]; DO ART. 73, § 1º, II, E §§ 3º E 4º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPUGNAÇÃO DE EXPRESSÃO CONTIDA NO § 4º DO ARTIGO 232 DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. PRECEITOS RELATIVOS AO PROCESSO DE IMPEACHMENT DO GOVERNADOR. LEI FEDERAL N. 1.079/50. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. RECEBIMENTO DO ARTIGO 78 PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A expressão ‘e julgar’, que consta do inciso XX do artigo 40, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição catarinense consubstanciam normas processuais a serem observadas no julgamento da prática de crimes de responsabilidade. Matéria cuja competência legislativa é da União. Precedentes. 2. Lei federal n. 1.079 /50, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade. Recebimento, pela Constituição vigente, do disposto no artigo 78, que atribui a um Tribunal Especial a competência para julgar o Governador. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, matéria de competência legislativa da União. (...) 7. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: i) as expressões ‘e julgar’, constante do inciso XX do artigo 40, e ii) ‘por oito anos’ constante do parágrafo único desse mesmo artigo, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição daquele Estado-membro ” (ADI n. 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006).

Em 16.11.2011, este Supremo Tribunal julgou procedente ação direta de minha relatoria para declarar a inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado de São Paulo nas 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).

A constitucionalidade de preceitos da Constituição do Espírito Santo nos quais se estabelecia ser da competência exclusiva da Assembleia Legislativa processar e julgar o Governador do Estado foi analisada pelo Plenário deste Supremo Tribunal em ação direta também de minha relatoria. Em 12.2.2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES foi julgada procedente e a inconstitucionalidade formal desses dispositivos declarada:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 56, INC. XXI, E 93 DA CONSTITUIÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. INCOMPETÊNCIA DE ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE COMETIDOS POR GOVERNADOR. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA O GOVERNADOR POR PRÁTICA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. 1. Inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-membros para legislar sobre processamento e julgamento de crimes de responsabilidade (art. 22, inc. I, da Constituição da República). [...] 3. Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o inc. XXI do art. 56 (‘processar e julgar o governador e o vice-governador do estado nos crimes de responsabilidade e os secretários de estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles’); e da segunda parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo (‘ou perante a assembleia legislativa, nos crimes de responsabilidade’)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES, de minha relatoria, Plenário, DJe 24.4.2015).

Em conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.800/RO, também de minha relatoria, cujo objeto era dispositivo da Constituição de Rondônia estabelecendo competir à Assembleia Legislativa daquele Estado processar

e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade por ela definidos (DJe 24.4.2015).

Ainda em 12.2.2015, e nesse mesmo sentido, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.791/PR, Relator o Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Paraná (DJe 24.4.2015).

9. Esta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal veio a ser sumulada em 9.4.2015:

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 ”.

Em 4.5.2017, julgou-se 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 definiam crimes de responsabilidade, pela inconstitucionalidade formal dessas normas por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre o tema.

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 12.6.2017, analisando o inc. XIII do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro, o Ministro Luiz Fux julgou procedente, monocraticamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.772/RJ para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, no qual assim se dispunha:

“ Art. 99 - Compete privativamente à Assembleia Legislativa: XIII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles ” (DJe 24.10.2017).

10. Na presente ação direta, põe-se em questão a validade constitucional das expressões “ *importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada* ” posta no *caput* do art. 93, “ *importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas* ” estabelecida no § 3º do art. 93, no § 1º do art. 140 e no art. 141 da Constituição do Pará.

Assim, na esteira dos reiterados precedentes mencionados, a inconstitucionalidade formal dos dispositivos analisados é inequívoca, ali se definindo condutas tipificadas como crime de responsabilidade, em afronta à competência privativa da União para editar normas de caráter nacional sobre direito penal, processual penal e crime de responsabilidade (inc. I do art. 22 da Constituição da República).

11. Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais as expressões “ *ou dirigentes de entidades da administração indireta* ” e “ *importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada* ” contidas no *caput* do art. 93; a expressão “ *ou dirigentes de entidades da administração indireta, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas* ” contida no § 3º do art. 93; os §§ 1º e 2º do art. 140 e o art. 141 da Constituição do Pará.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/05/2021