

09/04/2015

PLENÁRIO

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE 106 DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE): Trata-se de proposta formulada pelo Ministro Gilmar Mendes com a finalidade de converter em súmula vinculante o Enunciado 722 da Súmula deste Tribunal, que assim dispõe:

“São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Submetida à Presidência no âmbito de uma proposição única de conversão de 22 súmulas convencionais em súmulas vinculantes, foi esta proposta originalmente autuada, em reunião com as demais, como PSV 70/DF.

Em 24/4/2012, foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico o edital para ciência e manifestação de interessados, tendo decorrido o prazo previsto no art. 354-B do RISTF sem a juntada de qualquer pronunciamento (documentos eletrônicos 3 e 4).

A Procuradoria Geral da República manifestou-se, preliminarmente, pelo desdobramento do processo, *“de forma a possibilitar o exame individualizado de cada súmula”*. Além disso, opinou o *Parquet* federal pela presença de todos os pressupostos formais de adequação da proposta e pela conversão da súmula convencional ora em exame em vinculante, visto que a aprovação desta proposta *“confere força normativa à Constituição e prestigia a pacífica jurisprudência dessa Corte”* (documento eletrônico 5).

O então Presidente desta Casa, Ministro Joaquim Barbosa, em

PSV 106 / DF

sequência, após manifestar-se pela adequação formal da proposta, determinou, em acatamento ao parecer ministerial, o desdobramento da PSV 70/DF “*em tantas propostas quantos forem os assuntos nel[a] tratados*” (documento eletrônico 6).

Reautuada esta específica proposição como PSV 106/DF, a Secretaria de Documentação juntou aos autos o repertório de jurisprudência desta Corte a respeito do tema nela versado (documento eletrônico 10).

Oficiados, em seguida, os integrantes da Comissão de Jurisprudência para a manifestação prevista no art. 354-C do RISTF, asseverou o Presidente da referida Comissão permanente, Ministro Gilmar Mendes, que esta proposta está amparada em minucioso estudo da Secretaria de Documentação desta Corte e atende a todos os requisitos formais.

Manifestou-se Sua Excelência, ademais, “*pela admissibilidade e conveniência da edição do referido verbete vinculante, dado que espelha jurisprudência pacífica e atual desta Suprema Corte (art. 354-C, RISTF)*” (documento eletrônico 33).

O Ministro Dias Toffoli, também membro da referida Comissão, após considerar que a súmula em questão “*expressa, com fidelidade, a orientação jurisprudencial consolidada nesta Suprema Corte*”, pronunciou-se favoravelmente à conversão proposta, “*tendo em vista sua conveniência e adequação*” (documento eletrônico 34).

Foram expedidos, por fim, ofícios submetendo esta proposta de edição aos demais Ministros desta Casa, nos termos da parte final do art. 354-C do RISTF.

Após, os autos vieram conclusos a esta Presidência.

PSV 106 / DF

Bem examinados os autos, entendo que esta proposta interna de edição de súmula vinculante preenche todos os requisitos para sua aprovação.

Com efeito, esta Corte, por meio de reiterados pronunciamentos, tem enfatizado caber privativamente à União a definição legal dos crimes de responsabilidade e a fixação das respectivas normas de processo e julgamento.

Mesmo após a edição da Súmula 722-STF, ocorrida em novembro de 2003, este Tribunal – seja por meio de seus órgãos colegiados, seja pela atuação individual de seus membros – tem se debruçado diversas vezes quanto ao tema ora em debate, sobretudo em razão da permanente insistência de Estados-membros e Municípios em caracterizar uma série de novas condutas como crimes de responsabilidade. O Ministro Celso de Mello, a propósito, ressaltando convicção pessoal a respeito do assunto, teve oportunidade de tecer as seguintes considerações ao proferir decisão nos autos do RE 367.297/SP:

“A orientação consolidada na Súmula 722/STF, hoje prevalecente na jurisprudência desta Suprema Corte, conduz ao reconhecimento de que não assiste, ao Estado-membro e ao Município, mediante regramento normativo próprio, competência para definir tanto os crimes de responsabilidade (ainda que sob a denominação de infrações administrativas ou político-administrativas) quanto o respectivo procedimento ritual:

(...)

Cabe assinalar que têm sido reiteradas as decisões proferidas por esta Suprema Corte, cujo magistério jurisprudencial se orienta - considerados os precedentes mencionados - no sentido da impossibilidade de outros entes políticos, que não a União, editarem normas definidoras de crimes de responsabilidade, ainda que sob a designação formal de infrações político-administrativas ou infrações administrativas:

(...)

PSV 106 / DF

Essa diretriz jurisprudencial apoia-se no magistério de autores - como PONTES DE MIRANDA ('Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969', tomo III/355, 3ª ed., 1987, Forense), MARCELO CAETANO ('Direito Constitucional', vol. II/547-552, item n. 179, 2ª ed., revista e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1987, Forense) e OSWALDO TRIGUEIRO ('Direito Constitucional Estadual', p. 191, item n. 101, 1980, Forense) - que reconhecem, unicamente, na matéria ora em análise, a competência legislativa da União Federal, advertindo que a regulação do tema, pelo Estado-membro ou Município, traduz usurpação das atribuições que a Constituição da República outorgou, com exclusividade, à própria União Federal.

O que me parece incontroverso, no entanto, a partir da edição da Súmula 722/STF, é que resultou superada, agora, prestigiosa corrente doutrinária (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, 'O Impeachment', p. 88/112, 2ª ed., 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, 'Curso de Direito Constitucional Positivo', p. 629/630, 32ª ed., 2009, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, 'Direito Municipal Brasileiro', p. 805, 16ª ed., item n. 4.2.1, 2008, Malheiros), que admite a possibilidade de os Estados-membros ou os Municípios definirem, eles próprios, os modelos tipificadores dos impropriamente denominados crimes de responsabilidade.

O Estado-membro e o Município, portanto, considerada a jurisprudência predominante nesta Suprema Corte, não dispõem de competência para estabelecer normas definidoras de crimes de responsabilidade (ainda que sob a designação de infrações administrativas ou político-administrativas), bem assim para disciplinar o respectivo procedimento ritual.

No caso, como já enfatizado, o acórdão ora recorrido deixou de observar a diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame, divergindo, por isso mesmo, da orientação prevalecente no âmbito desta Corte Suprema" (grifei).

Cito, ainda, a título de exemplo, os seguintes acórdãos, que bem demonstram a aplicação sistemática e atual da orientação jurisprudencial

PSV 106 / DF

ora em exame por esta Corte:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.

(...)

5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 1.440/SC, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, DJe de 6/11/2014 – grifei).

“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

PSV 106 / DF

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” (ADI 2.220/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 7/12/2011 – grifei).*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - LEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM' - AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO - A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA - LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE - IMPOSIÇÃO, AOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE DIVERSAS CONDUTAS, SOB PENA DE CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE, SUJEITO A JULGAMENTO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - PRESCRIÇÃO NORMATIVA EMANADA DO LEGISLADOR CONSTITUINTE ESTADUAL - FALTA DE COMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CRIMES DE RESPONSABILIDADE - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUE PERTENCE, EXCLUSIVAMENTE, À UNIÃO FEDERAL - PROMULGAÇÃO, PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DA EC Nº 40/2009 - ALEGADA TRANSGRESSÃO AO ESTATUTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E ÀS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS QUE O INTEGRAM - MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

(...)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E TRIBUNAIS DE CONTAS: CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - A QUESTÃO DAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

PSV 106 / DF

PARA TIPIFICÁ-LOS E PARA ESTABELECE O RESPECTIVO PROCEDIMENTO RITUAL (SÚMULA 722/STF).

- A Constituição estadual representa, no plano local, a expressão mais elevada do exercício concreto do poder de auto-organização deferido aos Estados-membros pela Lei Fundamental da República. Essa prerrogativa, contudo, não se reveste de caráter absoluto, pois se acha submetida, quanto ao seu exercício, a limitações jurídicas impostas pela própria Carta Federal (art. 25).

- O Estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de crimes de responsabilidade, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais ilícitos tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política dos membros integrantes do Tribunal de Contas.

- A competência constitucional para legislar sobre crimes de responsabilidade (e, também, para definir-lhes a respectiva disciplina ritual) pertence, exclusivamente, à União Federal. Precedentes. Súmula 722/STF.

- A questão concernente à natureza jurídica dos denominados 'crimes de responsabilidade'. Controvérsia doutrinária. O 'status quaestionis' na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal. Ressalva da posição pessoal do Relator (Ministro CELSO DE MELLO)" (ADI 4.190-MC-REF/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe de 11/6/2010 – grifei).

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. CRIME DE RESPONSABILIDADE. ESTABELECIMENTO DAS NORMAS DE PROCESSO E JULGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO

PSV 106 / DF

EM 20.8.2013.

O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Na esteira da Súmula 722 desta Corte: 'São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.'**

As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

Agravo regimental conhecido e não provido" (ARE 810.812-AgR/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, 1ª Turma, DJe de 10/12/2014 – grifei).

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PENAL E CONSTITUCIONAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE. TIPIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO STF.

1. **A tipificação do crime de responsabilidade é da competência legislativa privativa da União.** Precedente: ADI n. 2220, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, Dje de 7.12.2011.

2. In casu, o acórdão recorrido assentou: '*Representação por inconstitucionalidade. Artigo 4º, da Lei n. 1.692, de 26 de março de 1991. Competência privativa da União (artigo 22, I, da Constituição Federal de 1988). Matéria Penal. Declaração de Inconstitucionalidade do citado dispositivo. Decisão unânime. - Dispondo o artigo 4º, da Lei Municipal n. 1.692, de 26 de março de 1991, que 'constitui crime de responsabilidade, se da autoridade e infração político-administrativa, do servidor, a sonegação de informações ou o cerceamento do acesso aos documentos solicitados', praticou o Poder legislativo Municipal atividade legislativa para a qual é duplamente incompetente, por faltar-lhe previsão em sua matriz constitucional imediata, que o artigo 358, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e por haver previsão expressa de que tal competência é privativa da União, como ressaltou a douta Procuradoria Geral do Estado.'*

PSV 106 / DF

3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AI 515.894-AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe de 13/9/2012 – grifei).

Isso posto, manifesto-me pela aprovação do verbete vinculante com a seguinte redação:

São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.

Ou, alternativamente, na ordem direta:

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE 106

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

PROPTÉ.(S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, mediante a conversão da Súmula nº 722, aprovou a proposta da edição da Súmula vinculante nº 46, nos seguintes termos: *"A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União"*. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, participando do 3º Seminário luso-brasileiro de Direito, em Portugal, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.04.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessor-Chefe do Plenário