

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à compatibilidade, com a Constituição Federal, de norma estadual que autoriza a Assembleia Legislativa a convocar os Secretários de Estado para prestar, pessoalmente, informações, bem como a encaminhar pedido escrito de informação às autoridades públicas estaduais de qualquer nível, sob pena, em ambos os casos, de crime de responsabilidade.

A Constituição de 1988 outorgou ao Legislativo atribuições direcionadas à fiscalização das atividades política e administrativa, mediante, entre outros mecanismos, a convocação de determinadas autoridades públicas para prestarem informações, presencialmente ou por escrito, implicando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada, bem como a recusa, o não atendimento e o fornecimento de informações falsas (art. 50, *caput* e § 2º). Confira-se:

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 justificativa adequada.

[...]

§ 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.

Cuida-se de norma basilar, de precedência lógico-jurídica a ser observada pelo poder constituinte decorrente, por força do princípio da simetria (CF, art. 25), destinado a concretizar o equilíbrio federativo e harmonizar as estruturas e regras que formam os sistemas nacional e estaduais. Nas palavras do professor Raul Machado Horta:

A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

O dispositivo arrola, de forma categórica, as autoridades federais sujeitas ao controle do Legislativo e à imputação da prática de crime de responsabilidade na hipótese de descumprimento: ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado ao Chefe do Executivo.

À luz da doutrina dominante, o emprego da expressão “titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência da República” visa evitar manobras na esfera administrativa que, sob a égide de Textos Constitucionais anteriores, permitiam retirar do controle legislativo autoridades subordinadas ao Chefe do Executivo e dotadas de poder decisório relevante.

Esse desígnio, no entanto, não se confunde com o alargamento do poder de convocação. Tanto é assim que o parâmetro constitucional não contempla as entidades autárquicas, fundacionais, empresas públicas e sociedades de economia mista. Veja-se, a esse respeito, a lição do professor José Afonso da Silva:

É uma providência pertinente, já que se foram criando muitos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, com grandes responsabilidades de governo, cujos titulares, no entanto, ficavam imunes àquela convocação congressual. Mas entre os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República não entram as entidades autárquicas nem as fundacionais nem as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse sentido foi o entendimento alcançado pelo Supremo no exame da ADI 3.278, ministro Cezar Peluso, *DJe* de 15 de fevereiro de 2012.

No que tange à tipificação de crime de responsabilidade, o Tribunal consignou que **o aditamento de condutas de agentes políticos que possam vir a integrar o rol de crimes de responsabilidade implicaria, por decorrência lógica, uma redefinição do próprio tipo penal**. Assim, ao regular as consequências penais da recusa ou do não atendimento de convocação, o Estado-membro estaria a usurpar a **competência exclusiva da União** atinente ao tema. Transcrevo a ementa do acórdão:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 41, *caput* e § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação das ECs nº 28/2002 e nº 53/2010. Competência legislativa. Caracterização de hipóteses de crime de responsabilidade. Ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembléia Legislativa. Não atendimento, pelo governador, secretário de Estado ou titular de fundação, empresa pública ou sociedade de economias mista, a pedido de informações da Assembléia. **Cominação de tipificação criminosa. Inadmissibilidade. Violação a competência legislativa exclusiva da União. Inobservância, ademais, dos limites do modelo constitucional federal. Confusão entre agentes políticos e titulares de entidades da administração pública indireta. Ofensa aos arts. 2º, 22, I, 25, 50, *caput* e § 2º, da CF.** Ação julgada procedente, com pronúncia de inconstitucionalidade do art. 83, XI, *b*, da Constituição estadual, por arrastamento. Precedentes. **É inconstitucional a norma de Constituição do Estado que, como pena cominada, caracterize como crimes de responsabilidade a ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembléia Legislativa, bem como o não atendimento, pelo governador, secretário de estado ou titular de entidade da administração pública indireta, a pedido de informações da mesma Assembléia.**

(Com meus grifos)

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, conferindo, ademais, espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

A autonomia dos entes políticos é flexibilizada em vista do sistema de distribuição de competências materiais e normativas, forte no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a

divisão de poder no Estado de direito, ora centralizado na União (art. 22), ora exercido de forma cooperativa (arts. 24 e 30, I).

Ante a necessidade de um poder central que mantenha coesa a Federação e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Constituição reservou à União a disciplina das matérias mais relevantes e a elaboração de normas gerais em relação às demais.

É o caso da definição dos crimes de responsabilidade e do estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento, temas inseridos na competência normativa para legislar sobre direito penal (art. 22, I) e disciplinados no art. 85:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I – a existência da União;

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV – a segurança interna do País;

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento .

Certo é, portanto, que apenas lei especial, editada pelo Congresso Nacional, pode fixar regras voltadas a punir atores em função da prática de crimes de responsabilidade. Veja-se o precedente revelado no julgamento da ADI 2.220, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 7 de dezembro de 2011:

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.

Ressalte-se, ainda, a jurisprudência que se firmou quanto a serem os Estados-membros proibidos de ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização parlamentar – em atenção ao princípio da simetria – bem como de inovar na disciplina atinente a crimes de responsabilidade – para efeito de não invadirem a atribuição legislativa reservada à União em matéria de direito penal. São ilustrativas dessa ótica as ementas a seguir transcritas:

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ART. 71, XXIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. CONVOCAÇÃO DE SECRETÁRIO DE ESTADO, PROCURADORES-GERAIS DO ESTADO E DE JUSTIÇA E DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição da República, em seu art. 50, *caput* e § 2º, prescreve sistemática de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo que, em razão do princípio da simetria, deve ser observada pelos Estados-membros.

2. Por força do art. 22, I da CRFB/88, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que o Estado-membro não está autorizado a ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e de

Justiça e dirigentes da administração indireta” contidas no inciso XXIII do artigo 71 da Constituição do Estado da Bahia.

(ADI 6.651, ministro Edson Fachin, *DJe* de 30 de março de 2022)

FISCALIZAÇÃO – PODER LEGISLATIVO – CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – SIMETRIA. É incompatível, com o modelo previsto no artigo 50 da Constituição Federal, a ampliação, pelo constituinte estadual, do rol de autoridades sujeitas à fiscalização do Poder Legislativo. COMPETÊNCIA NORMATIVA – CRIME DE RESPONSABILIDADE – NORMA ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal, considerada a competência privativa da União para legislar sobre direito penal – artigo 22, inciso I –, ato normativo estadual a prever crime de responsabilidade. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.300, relator ministro Alexandre de Moraes, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 28 de junho de 2018.

(ADI 5.289, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 16 de agosto de 2021)

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.

(ADI 5.416, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 12 de maio de 2020)

[...] 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 5.300, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 28 de junho de 2018)

Some-se à expressão de tal entendimento a aprovação, em 2015, do enunciado vinculante n. 46 da Súmula, mediante a conversão do verbete n. 722:

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

Pois bem. Na espécie, o art. 53, *caput*, da Constituição da Paraíba prevê a convocação de secretário de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente delimitado. Contudo, vai além, ao considerar crime de responsabilidade a ausência injustificada.

O § 2º do dispositivo, também objeto de questionamento nesta ação, amplia, em descompasso com a Constituição de 1988, o rol de autoridades submetidas à requisição, pelo Legislativo, de informações por escrito, no que contempladas “autoridades públicas estaduais de qualquer nível”. Ao mesmo tempo, e de forma análoga ao *caput*, tipifica como crime de responsabilidade “a recusa ou não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

Ora, como se extrai dos precedentes trazidos à colação, não é dado ao legislador estadual, em que pese atuando como constituinte, prever conduta configuradora de crime de responsabilidade.

Do exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos trechos “importando em crime de responsabilidade a ausência injustificada” e “autoridades públicas estaduais de qualquer nível, importando crime de responsabilidade, com

pena de destituição de função, a recusa ou não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas” dispostos, respectivamente, no *caput* e no § 2º do art. 53 da Constituição do Estado da Paraíba.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/09/2023 00:00