

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 434  
ALAGOAS**

**RELATOR** : MIN. NUNES MARQUES  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON  
**ADV.(A/S)** : CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) ajuizou esta ação objetivando seja atribuída interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 79, VII; 94, *caput*; e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas, bem assim ao Decreto Legislativo n. 460/2016 da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, de modo a condicionar o julgamento, pela Casa Legislativa, das contas prestadas pelo Governador à apresentação de parecer prévio do Tribunal de Contas.

**1. Do cabimento da ação**

Esta arguição foi proposta por entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX, c/c a Lei n. 9.882/1999, art. 2º, I) cujas finalidades institucionais se coadunam de forma direta com o quadro normativo impugnado. A petição inicial foi subscrita por advogado com poderes específicos e acompanhada de cópia dos documentos necessários à comprovação do quadro de constitucionalidade arguido (eDoc 7).

Quanto aos parâmetros de controle, o princípio republicano, bem como a organização e o sistema de controle recíproco entre os poderes consistem, indubitavelmente, em preceitos fundamentais a justificarem o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei n.

## **ADPF 434 / AL**

9882/1999, art. 3º, I).

Foram articuladas, ainda, a inadequação da via eleita para impugnar ato concreto, desprovido de conteúdo normativo, e a inobservância do requisito da subsidiariedade.

É verdade que os processos objetivos de fiscalização abstrata de normas, nos termos do Texto Constitucional e da Lei n. 9.868/1999, são voltados à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional, não se mostrando hábeis a solucionar controvérsias subjetivas e pacificar interesses concretos.

De acordo com a Lei n. 9.882/1999, a ADPF é instrumento de controle concentrado próprio para (i) questionar – em caráter principal, de forma direta e imediata – a compatibilidade, com a Constituição Federal, de ato normativo federal, estadual ou municipal e (ii) impugnar, incidentalmente, a aplicação dessa norma a dada situação concreta.

Ora, o pedido formulado está direcionado contra atos normativos do poder público estadual apontados como lesivos a preceitos fundamentais: os arts. 79, VIII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas, e o Decreto Legislativo n. 460/2016 do Estado de Alagoas.

Os dispositivos da Constituição estadual – de caráter abstrato – disciplinam a apreciação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo.

O Decreto Legislativo n. 460/2016 da Assembleia Legislativa versa a aprovação das contas do Governador sem parecer do Tribunal de Contas, o que, no meu sentir, constitui ato do poder público estadual que decorre diretamente da interpretação dada à Constituição de Alagoas.

## **ADPF 434 / AL**

Logo, eventual juízo de procedência, ainda que parcial, do pedido relativamente aos preceitos da Constituição estadual, implicará, por efeito lógico e arrastamento, o descompasso, com a Constituição Federal, do Decreto Legislativo n. 460/2016 da Assembleia Legislativa.

Não se trata de transmudar a feição do processo, de objetiva para subjetiva. Antes, a questão controvertida alberga, de forma incindível, as citadas normas estaduais, ainda que parte delas não apresentem caráter de lei formal. Solução judicial que impede o conhecimento integral desta arguição pode acarretar a mitigação ou mesmo a ineficácia da jurisdição constitucional em sede de fiscalização abstrata de normas.

As normas questionadas, caracterizadas pelo mesmo domínio temático, revelam uma única controvérsia constitucional relevante a ensejar ameaça ou lesão a preceito fundamental (ADPF 912, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 4.4.2022), de sorte que há campo para a atuação desta Corte com vistas a resolver a demanda de forma ampla e eficaz e a salvaguardar a segurança jurídica.

Com a devida vênia de quem pensa em sentido diverso, reforço o entendimento de que, conquanto se faça imprescindível delinear recorte mais definitivo à admissibilidade da ADPF, este caso justifica o conhecimento total da arguição, no que apta a resguardar o mister do Supremo como guardião da Constituição Federal.

Quanto ao requisito da subsidiariedade previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), reputo-o observado.

O Supremo cristalizou ótica segundo a qual a ADPF constitui instrumento nobre de fiscalização abstrata de normas, dotado de eficácia *erga omnes* e vocacionado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental provocada por ato do poder público. Integra o sistema de controle de

## **ADPF 434 / AL**

constitucionalidade, no qual alcança as controvérsias até então não apreciadas na jurisdição concentrada (ADPFs 368 e 764, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15 e 27.9.2021, respectivamente), a exemplo de lesão a preceito fundamental acarretada por ato do poder público de efeitos concretos.

No caso dos autos, abre-se campo à atuação do Supremo não só em virtude dos preceitos fundamentais apontados como violados mas também em função do entendimento alcançado quanto ao tema a partir do Decreto Legislativo em discussão, no que estabelecida a dispensa de parecer prévio do Tribunal de Contas estadual em caso de inércia acerca das contas prestadas pelo Chefe do Executivo estadual.

O objeto desta arguição comprehende, portanto, atos do poder público insuscetíveis de controle por meio de ação direta. Embora o Tribunal tenha firmado jurisprudência pela necessidade de considerar-se, na aferição do requisito, o cabimento dos demais processos de natureza objetiva, não se mostra apropriado o manejo de ação direta de inconstitucionalidade para questionar a higidez de ato concreto imediatamente decorrente da interpretação de normas de reprodução obrigatória.

A atuação desta Casa, em demandas como a presente, não se confunde com a do legislador positivo. A requerente busca, a partir da hermenêutica constitucional, sejam reconhecidas a violação a preceitos fundamentais por prática reiterada da Assembleia Legislativa e a interpretação consentânea com a Constituição de 1988.

Não havendo meios ordinários para resolver o quadro lesivo apontado, tampouco, no âmbito da fiscalização abstrata de normas, instrumento diverso para impugnar, de forma ampla, geral e imediata, os atos à luz dos parâmetros constitucionais, rejeito as preliminares e

conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## **2. Do mérito**

### **2.1 O parecer técnico do Tribunal de Contas**

A Constituição Federal, ao dispor – na Seção IX do Título IV – Da Organização dos Poderes – sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, outorga ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no art. 71, a apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cujo parecer prévio deve ser elaborado no prazo de sessenta dias a contar do recebimento. Confira-se:

Art. 71 O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

[...]

Por meio do documento técnico, a Corte de Contas pode apontar irregularidades e indicar providências voltadas à correção de vícios. Cuida-se de atuação fundamental no campo do controle externo para salvaguardar os postulados que informam a organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, particularmente os referentes à legalidade, moralidade e imparcialidade.

Com efeito, os Tribunais de Contas são dotados de todos os poderes explícitos e implícitos que se revelam inerentes e necessários à consecução de sua competência constitucional e vocação institucional.

## **ADPF 434 / AL**

Um desses mecanismos é o parecer prévio, assim intitulado pois a competência para julgamento das contas é outorgada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, IX, da Lei Maior:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sólida no sentido de que o parecer ostenta caráter meramente opinativo, considerada a exclusividade da prerrogativa do Poder Legislativo para a apreciação das contas do Chefe do Executivo em todas as esferas da Federação. No julgamento do RE 729.744, ministro Gilmar Mendes, Tema 157 da repercussão geral, o Plenário fixou a seguinte tese jurídica:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento fíctio das contas por decurso de prazo.

Por oportuno, transcrevo a ementa do acórdão, publicado no DJe de 23 de janeiro de 2017:

Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. **Parecer técnico**

**emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa.**

3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4.

**Julgamento ficto das contas por decurso de prazo.**

**Impossibilidade.** 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito.

Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

(Grifos nossos)

Segundo colho do voto proferido pelo Relator e eminente decano, ministro Gilmar Mendes, assim como não se pode conferir natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas, também não se admite o julgamento ficto de contas, por inércia da Assembleia Legislativa, **sob pena de permitir-se delegação, à Corte de Contas, de competência constitucionalmente outorgada ao Legislativo, além de se instituir sanção por decurso de prazo, inexistente no Texto Constitucional.**

Firme nessas razões, concluo que eventual entendimento de que o exercício da competência exclusiva do Legislativo dependa de ou condicione-se à emissão do parecer técnico de órgão auxiliar – o Tribunal de Contas – configuraria também a criação de sanção ao Poder Legislativo que não fora prevista pelo constituinte de 1988. Ora, onde o Texto Constitucional silencia, não cabe ao intérprete dizer, sob pena de atuar como legislador positivo e reescrever a norma jurídica.

No voto condutor do citado acórdão, o ministro Gilmar Mendes consignou expressamente quanto à inconstitucionalidade de normas que considerem como recomendadas as contas nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal:

## **ADPF 434 / AL**

Do mesmo modo, não se conformam com o texto constitucional previsões normativas que considerem recomendadas as contas do município nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal, permitindo às câmaras municipais seu julgamento independentemente do parecer do tribunal de contas.

De fato, assim como a apresentação do documento técnico pela Corte de Contas não vincula o Legislativo, a falta dele também não determina a conclusão do parlamento.

Contudo, a discussão naquele precedente distingue-se da revelada nestes autos. Lá, a questão dizia respeito à hipótese de fazer prevalecer o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado ante a omissão da Assembleia Legislativa em julgar as contas do Governador – o denominado julgamento ficto ou presumido. No caso de origem subjacente ao extraordinário, o efeito imediato era de que, sem manifestação expressa pela Câmara dos Vereadores acerca das contas do Prefeito, essas seriam consideradas rejeitadas em razão do parecer prévio assim emitido pelo Tribunal de Contas. O julgamento teria sido, portanto, usurpado do Legislativo pela Corte de Contas, ensejando, inclusive, a situação de inelegibilidade a que se refere a Lei Complementar n. 64/1990.

A controvérsia em exame diz respeito à indispensabilidade do parecer prévio para que o Legislativo exerça sua competência exclusiva. E é nesse ponto que entendo inexistir comando na Constituição que possibilite conclusão a restringir de tal modo a autonomia das Casas Legislativas no julgamento das contas do Chefe do Executivo, malgrado a importância do documento opinativo acerca de questões tão caras à Administração Pública como a execução das despesas e contratos administrativos e a observância das diretrizes financeiras e contábeis. São temas indiscutivelmente técnicos e que demandam conhecimento

## **ADPF 434 / AL**

especializado de um órgão isento de pressões políticas.

A elaboração por uma corte de contas do parecer prévio técnico e autônomo busca conferir subsídios acerca da legalidade, legitimidade e economicidade para o julgamento político exercido pelo Legislativo. Colho, a propósito, os seguintes trechos do parecer do Procurador-Geral da República (eDoc 23):

Portanto, o parecer prévio confere justaposição entre o controle político exercido pelo Poder Legislativo e o controle técnico realizado pelo Tribunal de Contas, de modo a impedir que o julgamento das contas anuais seja desvirtuado e utilizado como instrumento de retaliação política do chefe do Executivo.

Embora o parecer prévio não seja de caráter vinculante, não há como deixar de reconhecer que as recomendações nele inseridas servem de orientação técnica para o julgamento das contas anuais do chefe do Executivo.

Sua precedência natural, ademais, revela que dele há de se derivar e neste há de se amparar o julgamento político-administrativo do Legislativo, do qual extrairá conotações técnicas da execução orçamentária anual, presididas de critérios de legalidade, legitimidade e economicidade das contas de governo.

Não obstante, verifico que o parecer prévio não é uma condição para o exercício, pelo Poder Legislativo, de sua competência exclusiva; afinal, trata-se de opinião que não vincula o parlamento e cuja falta não enseja aprovação tácita das contas, tampouco caracterização de crime de responsabilidade. Ao contrário, a meu ver, a extrapolação do prazo de sessenta dias sem que se tenha apresentado o citado parecer sujeita as contas a imediato julgamento pelo Legislativo. Entendo inviável, na esfera federal, que a atribuição constitucional do Congresso Nacional seja

## **ADPF 434 / AL**

frustrada por omissão do Tribunal de Contas da União.

Conforme ressalta o Procurador-Geral da República, o início do julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo pela Casa Legislativa não elide a competência do Tribunal de Contas inerte, que ainda poderá exercer a sua atribuição antes de concluída a apreciação política.

A deliberação do parecer conduzida pelo Poder Legislativo possui natureza eminentemente política e ocorre em juízos de conveniência e oportunidade. Esse o desenho instituído pela Constituição Federal e reproduzido nas Cartas dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Assim, não verifico óbice à análise das contas do Governador pela Assembleia Legislativa, na hipótese em que descumprido, pelo Tribunal de Contas, o prazo de sessenta dias para emissão do parecer prévio, sob pena de restrição desproporcional à autonomia do Poder Legislativo.

A despeito disso, é cristalino o imperativo da Constituição de 1988 pela apresentação do parecer técnico previamente à apreciação das contas. Essa arquitetura institucional funda-se na separação dos poderes e reforça o sistema de freios e contrapesos, a fim de resguardar a sustentabilidade econômico-financeira dos entes políticos e, em última instância, o Estado democrático de direito.

Se não apresentado no prazo, o julgamento das contas do Chefe do Executivo permanece reservado à competência exclusiva da Casa Legislativa, da qual não pode se eximir.

Na espécie, a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas informa a reiterada omissão do Tribunal de Contas em emitir o parecer técnico, transcorridos anos sem que a providência fosse cumprida, quadro que

subsiste até a apresentação das informações.

A título de *obiter dictum*, no meu sentir, o descumprimento iterativo do prazo assinado na Constituição Federal para a elaboração do parecer prévio pode atrair a ilegitimidade da conduta da Corte de Contas, de modo que cabe aos interessados e afetados obter provimento jurisdicional para sanar a questão mediante o manejo de instrumentos subjetivos hábeis.

Apesar disso, o Texto Constitucional não alberga a pretensão veiculada na inicial. Do modelo delineado na Carta Federal e reproduzido nas normas questionadas não é possível extrair a interpretação almejada pela requerente, no sentido de impossibilitar o exercício da competência exclusiva da Assembleia Legislativa de julgar as contas do Chefe do Executivo na hipótese de inércia do Tribunal de Contas em emitir parecer prévio.

Isso não significa que o documento técnico seja dispensável no prazo de sessenta dias previsto na Constituição Federal. As Cortes de Contas devem cumpri-lo, e o parecer técnico deve ser apresentado às Casas Legislativas no prazo de sessenta dias do recebimento das contas do Chefe do Executivo, previamente ao julgamento delas, viabilizando-o. O caráter prévio do parecer não deve ser menosprezado nem mitigado. Às Casas Legislativas cabe a observância do comando encerrado no inciso I do art. 71 da CF/1988: apreciar as contas mediante parecer prévio elaborado no prazo de sessenta dias contados do recebimento das contas, e não antes dele.

Por outro lado, se descumprido o prazo pelo Tribunal de Contas, não considero razoável inviabilizar, frustrar ou condicionar o exercício da competência constitucional do Legislativo à atuação do órgão auxiliar.

Afinal, inconstitucional é, sim, subtrair da Casa Legislativa sua competência exclusiva de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, mesmo no caso de reiterado descumprimento do papel constitucional atribuído ao Tribunal de Contas para emitir parecer técnico.

## **2.2 O art. 97, I, da Constituição de Alagoas**

O art. 97, I, da Constituição de Alagoas, impugnado nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, reclama análise específica, à luz da jurisprudência consolidada desta Corte.

A interpretação da Constituição de 1988 não há de ser engendrada em tiras, mas a partir de perspectiva sistemática, de forma a extrair-se o significado da norma tendo em conta a totalidade do Texto Constitucional (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009).

Não por outra razão, a causa de pedir nos processos de controle concentrado de constitucionalidade é aberta, isto é, possui como parâmetro de controle a integralidade do Documento Básico, com o intuito de promover o postulado fundamental do Estado democrático de direito a segurança jurídica. Desse modo, a análise do Supremo quanto às normas especificamente impugnadas nesta ação tem presente todo o Texto Constitucional, não ficando adstrita aos fundamentos articulados pela requerente.

Permanece específico o pedido formulado na inicial, o qual alcança todo o inciso I do art. 97 da Constituição estadual. Confira-se a alínea “f” da Parte IV – PEDIDOS da peça primeira (eDoc 1, fl. 39):

f) seja, ao final, proferida por este e. STF decisão confirmando os efeitos da medida liminar pleiteada, para que

## **ADPF 434 / AL**

seja: f.1) declarada a constitucionalidade do Decreto Legislativo do Estado de Alagoas n. 460, de 15 de julho de 2016; f.2) dada aos artigos 79, VII, 94, caput, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas interpretação conforme à Constituição Federal, de modo a declarar constitucional a interpretação segundo a qual a Assembleia Legislativa pode julgar as contas prestadas pelo Governador do Estado sem a emissão prévia de parecer pelo TCE-AL.

Desse modo, passo ao exame específico do art. 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas.

Por força do art. 75 da Constituição Federal, são aplicáveis na organização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal os parâmetros direcionados pela Lei Maior à Corte de Contas da União:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Desse modo, os Estados e o Distrito Federal têm de cumprir tanto um encargo positivo, na medida em que obrigados a reproduzir modelo de organização dos poderes idêntico àquele previsto na Lei Maior, como um negativo, porquanto impedidos de abordar, mesmo mediante o legislador constituinte derivado decorrente, temas confiados à iniciativa normativa de outra autoridade pública.

O constituinte de 1988 silenciou-se em caso de inércia da Corte de Contas em apresentar o parecer prévio no prazo de sessenta dias – opção que se repete na Constituição estadual. Contudo, o art. 97, I, da Carta de Alagoas – impugnado nesta ação – tipifica a omissão do Presidente do

## **ADPF 434 / AL**

Tribunal de Contas como crime de responsabilidade, nos seguintes termos:

Art. 97 Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, remetendo, dentro do prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, o parecer prévio à Assembleia Legislativa, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal;

[...]

A expressão “sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal” contida no inciso I do art. 97 da Constituição do Estado de Alagoas – ora sob análise – é incompatível com a Carta Federal.

A jurisprudência histórica desta Suprema Corte consolidou o enquadramento da matéria na competência legislativa privativa da União para disciplinar direito penal e processual penal, veiculada em lei especial nacional, nos termos dos arts. 22, I, e 85, parágrafo único, da Lei Maior:

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;

## **ADPF 434 / AL**

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.

Ao examinar a ADI 2.220, da relatoria da ministra Cármen Lúcia, o Plenário consignou que a definição, pela Constituição dos Estados-membros, de condutas tipificadoras de crime de responsabilidade e o estabelecimento de normas relacionadas ao processo e julgamento dos agentes políticos ofendem a citada competência legislativa exclusiva da União. Confira-se a ementa do acórdão:

**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.**

1. [...]

2. A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos 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

## **ADPF 434 / AL**

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.

(ADI 2.220, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 7.12.2011 – grifei)

O próprio Texto Constitucional tratou de tipificar como crime de responsabilidade condutas atribuíveis, entre outros agentes políticos, ao Presidente da República (art. 85), aos Presidentes dos Tribunais do Poder Judiciário (art. 100, § 7º), aos Prefeitos (art. 29-A, § 2º), aos Presidentes das Câmaras Municipais (art. 29-A, § 3º), bem como aos Ministros de Estado, titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e, nos termos da Emenda de n. 132/2023, ao Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (art. 50, *caput* e § 2º).

Sem exaurir a disciplina dos crimes de responsabilidade e respectivo processo e julgamento, a Lei n. 1.079/1950 expressa a competência da União e, segundo a jurisprudência desta Corte, foi recepcionada pela Constituição de 1988 (ADI 1.628, Rel. Min. Eros Grau, DJ 24.11.2006).

A título ilustrativo, o Supremo declarou inconstitucional o art. 2º da Lei n. 10.076/1996 do Estado de Santa Catarina, o qual tipificava como crime de responsabilidade o descumprimento das normas nela previstas. O acórdão, publicado no DJe de 6 de novembro de 2014, ficou assim ementado:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI  
10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º.  
ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES

## **ADPF 434 / AL**

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.

[...]

4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo.

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, Rel. Min. Teori Zavascki – grifos nossos)

Para elucidar a questão, colho do voto do Relator o seguinte excerto:

Ao estabelecer que a autoridade que deixar de cumprir o disposto nesta Lei incorrerá em crime de responsabilidade, esse dispositivo colidiu com o art. 22, I, e com o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal, que, segundo a Súmula 722 do

## **ADPF 434 / AL**

STF, atribuem à União competência exclusiva para a definição das condutas configuradoras dos crimes de responsabilidade (ADI's 2220, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Cármel Lúcia, Pleno, *DJe* de 7/12/2011; 3279, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, *DJe* de 15/2/2012; e 341, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, *DJe* de 11/6/2010).

De fato, o Estado federal preconizado pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), revela opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública. Confere, 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. **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 de maior relevância e a elaboração de normas gerais em relação às restantes.**

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 e processual penal, nos termos do art. 22, I, da Carta da República.

Ante a reiterada compreensão, o Tribunal aprovou, em 2015, a Súmula Vinculante 46:

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

Cabe destacar, ainda, a jurisprudência sólida desta Casa quanto a serem os Estados-membros proibidos de inovar a disciplina atinente aos crimes de responsabilidade, em razão da competência normativa da União, e de ampliar a lista de autoridades sujeitas à fiscalização parlamentar prevista no art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, em virtude do princípio da simetria. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 64 da Constituição do Estado do Piauí. Autoridades sujeitas à fiscalização do Poder Legislativo. Princípio da simetria. Impossibilidade de ampliação. **Crimes de responsabilidade. Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF.** Parcial Procedência.

**1. Este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que o *caput* e § 2º do art. 50 da Constituição da República são de reprodução obrigatória, devendo ser observado, portanto, o princípio da simetria.**

**2. Nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, as Unidades da Federação não podem ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta do Poder Legislativo.**

**3. Compete à União, com absoluta privatividade, legislar a respeito de crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF.**

**4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente.**

(ADI 6.641, Rel. Min. Rosa Weber, DJe29.9.2022 – com meus grifos)

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ART. 71, XXIII,

## ADPF 434 / AL

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 constitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a constitucionalidade 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, Rel. Min. Edson Fachin, DJe30.3.2022 – grifei)

Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Constituição Estadual. Ampliação do rol de autoridades sujeitas à convocação pela Assembleia Legislativa. Imputação de crime de responsabilidade.

[...]

2. O art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, que autoriza a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a convocar e requisitar informações de Ministro de Estado ou de

## **ADPF 434 / AL**

titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, traduz norma de observância obrigatória pelos Estados-membros. É, assim, vedado ao poder constituinte derivado a ampliação do rol de autoridades sujeitas a convocação e requisição pelo Poder Legislativo estadual. Precedentes.

3. A imputação de crime de responsabilidade pela recusa ou não atendimento das convocações e requisições usurpa a competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, I, CF e Súmula Vinculante 46/STF). Precedentes.

4. Pedido julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: *É vedado aos Estados-membros a ampliação do rol de autoridades sujeitas à convocação pela Assembleia Legislativa e à sanção por crime de responsabilidade, por afronta ao princípio da simetria (art. 50, caput e § 2º, CF) e à competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, I, CF e SV nº 46).*

(ADI 6.646, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe2.3.2023 – grifei)

Portanto, são materialmente inconstitucionais normas de regência das Cortes de Contas dos Estados e do Distrito Federal dissonantes do modelo federal de controle externo das contas públicas estabelecido nos arts. 70 a 75 da Carta da República.

**Julgo inconstitucional a expressão “sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal” contida no inciso I do art. 97 da Constituição do Estado de Alagoas.**

Do exposto, conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo improcedente o pedido veiculado na inicial, mas, ante a abertura da causa de pedir, declaro a inconstitucionalidade da

## **ADPF 434 / AL**

expressão “sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal” contida no inciso I do art. 97 da Constituição do Estado de Alagoas.

É como voto.