

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):

1. Da cognoscibilidade da ação direta

Reputo estarem reunidos os requisitos de ordem subjetiva e objetiva para o conhecimento da ação. Proposta por autoridade imediatamente apreensível como legitimada a incoar a fiscalização abstrata, a ação se dirige ao cotejo entre norma de Constituição Estadual e a Constituição da República.

Passo, de imediato, ao exame do mérito.

2. Dos parâmetros de controle de constitucionalidade

A questão jurídica trazida aos autos diz respeito à compatibilidade com o regime jurídico imposto pela Constituição da República de norma estadual que autoriza à Assembleia Legislativa a convocar, para a prestação de informações e sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, Procuradores-Gerais do Estado e de Justiça, o Corregedor-Geral de Justiça, os membros da Defensoria Pública e dirigentes da administração direta, indireta ou funacional.

Alega-se que estariam sendo violados, no caso, o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88); a competência privativa da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I da CRFB/88); o dever de reprodução obrigatória inerente ao modelo de convocação para prestação de informações do art. 50, *caput* e § 2º, da CRFB/88.

São precisamente estas as normas que requerem, *prima facie*, aplicação ao caso. Restaria a saber, portanto, se há suficiente evidência de que o modelo de convocação imposto pelo art. 50 está amparado pelo princípio da simetria, naquilo em que preserva a relação harmônica dos poderes divididos horizontalmente. Em igual medida, há que se demonstrar a plausibilidade do argumento de violação da competência da União para legislar sobre crimes de responsabilidade.

Poucos anos após a Constituição de 1988, este Supremo Tribunal Federal fora provocado a se manifestar sobre dispositivos das Constituições estaduais que previam a convocação pelas assembleias legislativas de um rol mais ampliado de autoridades que aquele do já referido art. 50. Foi o que se deu na ADI nº 548, cuja medida cautelar fora apresentada para julgamento em 16 de agosto de 1991. Naquela oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do caso, avançou a tese de que os Procuradores-Gerais de Justiça e de Estado, por chefiarem um serviço estadual de alta relevância, e por terem garantias em tudo equiparáveis às de Secretários de Estado, poderiam ser convocados a prestar esclarecimentos. Escreveu o eminente Ministro:

“Somadas essas regras explícitas ao princípio da autonomia constitucional do Estado-membro – no âmbito do qual, à primeira vista, há espaço de sobra para o preceito questionado, sem condicionamento necessário ao modelo federal –, creio estar fora de dúvida razoável a legitimidade do poder, que se atribui à Assembleia Legislativa, de convocar para esclarecimentos referidos de titulares” (ADI 558 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/1991, DJ 26-03-1993 PP-05001 EMENT VOL-01697-02 PP-00235).

No julgamento da medida cautelar na ADI nº 548, o Supremo Tribunal Federal deixou, contudo, em aberto a definição das consequências jurídicas a serem retiradas da cominação de crime de responsabilidade ao não comparecimento.

Isto que se caracterizou ali como uma “questão de alta indagação, inçada de incertezas”, tornou-se, entretanto, a pedra angular do raciocínio desenvolvido pelo e. Ministro Cezar Peluso para reformular o precedente dominante na matéria. No julgamento da ADI nº 3279, enfatizou-se que o aditamento de condutas de agentes políticos que possam vir a integrar o rol de crimes de responsabilidade significaria, por razões lógicas, uma redefinição do próprio tipo penal. Ao regular, portanto, as consequências penais da recusa ou do não atendimento de convocação, o Estado-membro estaria a invadir esfera reservada ao agir da União.

Eis como ficou ementado aquele julgado:

“EMENTA: 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" (ADI 3279, Relator(a): CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 14-02-2012 PUBLIC 15-02-2012 RT v. 101, n. 920, 2012, p. 615-623).

Dentre as razões que conduziram ao juízo de inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição catarinense constava, igualmente, a inadequação ao modelo erigido pelo Legislador Constituinte para as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Afinal, o art. 50 da CRFB/88 autorizou apenas a convocação de Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgão diretamente subordinados ao Chefe do Poder Executivo. O eminente Ministro Cezar Peluso encontrou a expressão mais cristalina da questão: "As autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista inserem-se na chamada administração pública indireta, na condição de entidades, donde ser equivocada a simetria estabelecida, no tipo penal, entre seus dirigentes e os "titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência da República", como são as Secretarias Especiais constantes do organograma da administração federal".

A literatura jurídica reflete, em sua vertente dominante, o mesmo entendimento. A expressão "titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência da República" teve por objetivo evitar manobras administrativas que, na vigência das constituições anteriores, permitiam retirar do controle congressional autoridades a um só tempo subordinadas à Presidência e dotadas de altos poderes decisórios. Este desígnio do

Constituinte não se confunde, todavia, com uma ampliação sem limites do poder de convocação. Colho, no ponto, o magistério do ilustre prof. José Afonso da Silva:

“É uma providência pertinente, já que se foram criando muitos órgão diretamente subordinados à Presidência da República, com grande responsabilidades de governo, cujos titulares, no entanto, ficavam imunes àquela convocação congressual. **Mas entre os órgão diretamente subordinados ao Presidente da República não entram as entidades autárquicas nem as fundacionais nem as empresas públicas e sociedades de economia mista**” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 4 ed São Paulo: Malheiros, 2007, p. 408, grifos meus).

Cumprе relembrar que a matéria encontra-se sumulada neste Supremo Tribunal Federal. No ano de 2015, o Plenário, em votação por unanimidade e mediante conversão da Súmula nº 722, aprovou proposta da edição da Súmula vinculante nº 46, cujo teor reproduzo a seguir: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

A proibição de que Estados-membros ampliem o rol de autoridades sujeitas à convocação (cominada com sanção de crime de responsabilidade) pelo Poder Legislativo, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema, está bem assentada na jurisprudência recente da Corte. Confira-se:

“Ementa: 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 5300, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 27-06-2018 PUBLIC 28-06-2018, grifos meus).

“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 5416, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020, grifos meus).

Mais recentemente, em precedente em tudo semelhante à hipótese dos autos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da ampliação do rol de autoridades sujeitos à fiscalização das Assembleias Legislativas:

“Ementa: 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 6651, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 29-03-2022 PUBLIC 30-03-2022)

3. Da aplicação do direito ao caso

Peço vênias para reproduzir, uma vez mais, o conteúdo do art. 13, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de Pernambuco:

“Art. 13. A Assembléia Legislativa receberá, em reunião previamente designada, o Governador do Estado e o Presidente do Tribunal de Justiça, sempre que estes manifestarem o propósito de expor assunto de interesse público.

(...)

§ 2º Os Secretários de Estado, o Corregedor Geral da Justiça, os Procuradores Gerais da Justiça, do Estado e da Defensoria Pública e os dirigentes da administração direta, indireta ou fundacional são obrigados a comparecer perante a Assembléia Legislativa, quando convocados, por deliberação de maioria, de Comissão Permanente ou de Inquérito, para prestar, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 3º A falta de comparecimento, sem justificativa adequada, a recusa, o não-atendimento de pedido de informações no prazo de trinta dias e a prestação de informações falsas importam em crime de responsabilidade.”

Tendo sido evidenciado, na seção anterior deste voto, o dever de reprodução obrigatória da estrutura de convocações estabelecida no art. 50, *caput* e §2º da CRFB/88, é forçoso reconhecer que o Legislador Constituinte Estadual extrapolou o limite atribuído ao poder constituinte decorrente.

Ao referir-se à possibilidade de convocação de Procuradores-Gerais de Justiça, do Corregedor-Geral da Justiça, dos membros da Defensoria Pública e de dirigentes da administração direta, indireta e fundacional, o dispositivo impugnado desobedece a lógica imanente ao art. 50 da Constituição da República, que compreende o controle de autoridades diretamente subordinadas a Chefe do Poder Executivo. A ordem jurídica estadual poderia, portanto, apenas referir-se a cargos correspondentes ao de Ministro de Estado, isto é, a Secretário de Estado ou equivalente em termos de organização administrativa.

Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, não restam dúvidas de que a inclusão de Procuradores-Gerais de Justiça, bem como a de dirigentes da administração indireta no rol de possíveis convocados (sob pena de crime de responsabilidade) acarreta, de forma necessária, a violação da competência privativa da União (art. 22, I, CRFB/88) para legislar sobre a matéria.

À luz destas premissas, entendo que recai inconstitucionalidade sobre a porção do art. 13, §§ 2º 3º, da Constituição do Estado de Pernambuco que avança para além do desenho institucional do art. 50 da CRFB/88, permanecendo, contudo, íntegro o conteúdo autônomo que não participa desta violação.

Esta posição foi, aliás, expressamente adotada nas decisões relativas às ADIs de número 5.300 e 5.416. Tomo a liberdade de citar as respectivas atas de julgamento:

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e do Procurador-Geral de Justiça”, constante do inciso XXVI do art. 95 da Constituição do Estado do Amapá” (ADI 5300, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 27-06-2018 PUBLIC 28-06-2018).

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e o Procurador-Geral da Justiça”, no caput do artigo 57, e “e ao Procurador-Geral da Justiça”, no parágrafo segundo do mesmo artigo, da Constituição do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator” (ADI 5416, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020).

Além do poder de convocação dos Secretários de Estado, símiles dos Ministros de Estado, parece-me que a norma deve ser também preservada quanto aos Procuradores-Gerais de Estado. A Lei Complementar n. 2, de 1990, em seu art. 2º, refere-se expressamente à Procuradoria-Geral do Estado como órgão subordinado ao Governador de Estado: “Art. 2º. AA Procuradoria Geral do Estado, diretamente subordinada à Governadoria do Estado, com autonomia administrativa e financeira, é a instituição que representa o Estado de Pernambuco e suas autarquias judicialmente,

competindo-lhe também as atividades de consultoria jurídica do Poder Executivo”. Com efeito, verifica-se o requisito autorizativo expresso no art. 50 da CRFB/88.

No que tange, porém, à expressão “dirigente da administração direta”, é preciso dar interpretação conforme, de modo a restringir a possibilidade de se convocá-los apenas quando estiverem diretamente subordinados ao Governador do Estado.

4. Do dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação para julgá-la parcialmente procedente e declarar a inconstitucionalidade das expressões “Corregedor-Geral da Justiça, “Procurador-Geral da Justiça”, “Defensoria Pública” e “dirigentes da administração indireta ou fundacional” constantes do § 2º do art. 13 da Constituição do Estado de Pernambuco. Dou ainda interpretação conforme a expressão “dirigentes da administração direta” de modo a restringir a possibilidade de sua convocação pela Assembleia Legislativa apenas quando estiverem diretamente subordinados ao Governador do Estado.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto 12/08/2022 20:00