

## VOTO - VISTA

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra os artigos 50, parágrafo único; 60, incisos VI, XIV, XXI, XXIV, XXV e XXXIII; 68, § 4º; 101; 101-A; 102; 103, § 1º, inciso II; e 107 todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Esses dispositivos tratam das prerrogativas do Poder Legislativo, da tipificação de condutas como crimes de responsabilidade e dos procedimentos para o processamento e julgamento dessas infrações.

De acordo com a PGR, essas normas violariam os artigos 2º, 22, inciso I, e 50, caput e § 2º, da Constituição Federal, ferindo o princípio da separação dos poderes e invadindo a competência legislativa privativa da União, especialmente no que diz respeito à regulamentação e processamento de crimes de responsabilidade.

Além disso, sustenta-se que, no âmbito dos entes subnacionais, as prerrogativas investigatórias dos parlamentares para com o executivo devem se limitar a secretários de estado e titulares de órgãos diretamente subordinados aos governadores ou prefeitos, conforme previsto no art. 50 da Constituição Federal. A ampliação desse rol de autoridades, segundo a PGR, atribuiria às assembleias legislativas e à Câmara Legislativa Distrito Federal poderes desproporcionais às suas funções fiscalizatórias, afrontando os limites constitucionais e o princípio federativo, violando, assim a devida simetria que deve ser observada em face da Constituição Federal. Isto posto, pleiteiam a declaração de inconstitucionalidade das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal impugnadas.

Na sessão virtual do Plenário ocorrida entre 16.8.2024 e 23.8.2024 o eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, apresentou voto no sentido do conhecimento da ação direta e da parcial procedência dos pedidos, nos seguintes termos:

(i) julgar inconstitucionais: o parágrafo único do art. 50; os incisos XXIV e XXV do art. 60; os arts. 101, 101-A e 102; e o inciso II do § 1º do art. 103; e os §§ 1º e 2º do art. 107 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF);

(ii) julgar inconstitucionais, com redução de texto, as expressões: “configurando crime de responsabilidade sua

reedição”, contida no inciso VI; “e indireta do Distrito Federal”, contida no inciso XIV, “**Procurador-Geral do Distrito Federal e o Defensor Público Geral do Distrito Federal**”, contida no inciso XXI do art. 60; “e indireta do Distrito Federal” e “o Procurador-Geral”, contidas no inciso III do § 2º do art. 68; e “e nos de responsabilidade”, contida no caput do art. 107 da LODF;

(iii) dar interpretação conforme à Constituição à expressão “dirigentes e servidores da administração direta”, constante do art. 60, inciso XIV, e 68, § 2º, inciso III, da LODF, para excluir de seu âmbito de incidência aqueles servidores públicos que não estejam diretamente subordinados à chefia do Poder Executivo;

(iv) reconhecer a constitucionalidade do inciso XXXIII do art. 60, assim como a parte remanescente do § 4º e do inciso III do § 2º do art. 68 da LODF.

Na ocasião, o voto do Relator veio a ser acompanhado pelos Ministros Flávio Dino e Alexandre de Moraes.

Ato contínuo, pedi vista dos autos para aprofundar a análise da controvérsia.

É o breve relato dos fatos relevantes do julgamento. **Passo ao voto.**

Em termos gerais, a discussão posta na presente ação cinge-se a determinar, essencialmente, se o Distrito Federal dispõe de competência para prever, em sua Lei Orgânica, **(i)** disposições acerca da tipificação de crimes de responsabilidade e **(ii)** quais autoridades distritais estariam submetidas a prestação e requisição de informações ao legislativo, sob pena de responsabilização.

Quanto à primeira questão colocada, tenho que a jurisprudência desta Corte, consolidada e cristalizada no enunciado da Súmula Vinculante 46/STF (“*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*”), aponta invariavelmente para a procedência da ação direta, razão pela qual acompanho o eminente Relator no particular.

**Quanto à segunda questão, todavia, penso ser o caso de divergir pontualmente de sua Excelência apenas para reconhecer a constitucionalidade da expressão “Procurador-Geral do Distrito Federal” contida no inciso XXI do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Em primeiro lugar, convém recobrar que as **funções** que o Poder

Legislativo deve desempenhar não se confundem com os **poderes** que para tanto lhe são conferidos pelo sistema constitucional de dado país.

Na linha do que já tive a oportunidade de pontificar no voto que proferi por ocasião do referendo à medida cautelar concedida nos autos da **ADPF 848/DF**, a **função** do Poder Legislativo de proceder à **fiscalização** da administração pública – traduzida, por exemplo, no inciso X do art. 49 da Constituição Federal (pelo critério orgânico “... do Poder Executivo”) – pode ser desempenhada por uma série de instrumentos políticos e jurídicos (**poderes**) expressamente encartados em normas de competência ou derivados da própria **função** (=missão a realizar).

A distinção encontra correspondente próximo no par conceitual “normas de tarefa” (*Aufgabennormen*) e “normas de competência” (*Kompetenznormen*), muito caro à dogmática constitucional, que relembra ser usual que um mesmo dispositivo possa compreender, simultaneamente, ambas dimensões. (JAGMETTI, Riccardo. “Kommentar zu Art. 22-quarter aBV”. In: **Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874**. Zurique; Berna: Helbing & Lichtenhahn, 1987, n. 5).

Dimensões das quais parecia muito cômico Pimenta Bueno, em seu comentário à Constituição Imperial de 1824, que identificou com muita nitidez uma **função de fiscalização** própria ao órgão que exercia o Poder Legislativo, a Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado): essa função de “*inspeção geral ou permanente*” não seria literalmente inscrita no texto constitucional imperial, sendo antes deduzida da **função legislativa** e da missão de **manter Constituição**, prevista no inciso IX de seu art. 19: “*É da atribuição da Assembleia Geral*”: (...) IX. “*Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação*”:

“O art. 19, § 9º da Constituição confirma uma atribuição que o direito de fazer as leis por certo importa; ele inclui necessariamente o **direito de inspecionar**, de examinar se elas são ou não fielmente observadas (...).

**Cada poder deve, com efeito, ter as faculdades legais necessárias para satisfazer sua missão**; a Assembleia Geral tem a missão de efetivamente dar boas leis à sociedade; é consequente que desempenhe a missão conexas de fazê-las práticas e reais. (...)

Este **direito de inspeção** em todo e qualquer tempo, em que o poder Legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou; é uma garantia, um

exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do governo representativo, que sem ele não se poderia manter.” (PIMENTA BUENO, José Antônio [Marquês de São Vicente]. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857)**. São Paulo: Ed. 34, 2002, n. 125, p. 168)

Um dos instrumentos por meio dos quais poderia ser levada a efeito essa fiscalização seria justamente o chamado “*direito de interpelação, que é inseparável ou conjunto com esta atribuição, ou o direito de pedir esclarecimentos ou detalhes de um ato ou serviço administrativo qualquer, direito que pertence a cada um dos representantes da nação*”. Outrossim, a função de fiscalização também pode ser exercida “*por meio de comissões ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira*”, e mediante o mais drástico dos remédios, da Constituição de 1824, a responsabilização ministerial (PIMENTA BUENO, José Antônio [Marquês de São Vicente]. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857)**. São Paulo: Ed. 34, 2002, n. 127, p. 169).

Com a República, o principal esforço da Constituição de 1891 foi no sentido de precisar que a permanência dos Ministros em seus postos não depende das Casas do Congresso, e sim, exclusivamente, da vontade do Presidente da República, de quem são “*agentes de sua confiança*” (art. 49).

Uma ideia rígida de separação dos poderes justificara essa segregação rígida de papéis, que também encontrava tradução – e desenvolvimento – em dispositivo que previa a perda do mandato a Deputado ou Senador que aceitasse o cargo de Ministro de Estado (art. 50), e na regra que proibia os Ministros de Estado de comparecer às sessões do Congresso – franqueando a comunicação pessoal apenas nas “*conferências com as Comissões*”. (art. 51) (UCHÔA, João Barbalho Cavalcanti. **Constituição Federal Brasileira – Comentários**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902, pp. 200-207).

A possibilidade de convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre determinado assunto e a capitulação de **crime de responsabilidade** ao não atendimento, foi inaugurada com a Constituição de 1934 (art. 37), e ampliada na Constituição de 1946, que franqueou o mesmo instrumento às **Comissões** da Câmara e do Senado (art. 54).

Sob a vigência da Constituição de 1988, o *caput* e o § 2º do art. 50 deferem às Casas do Congresso, e suas Comissões, aquilo que o direito comparado descreve como **poder de indagação** e **poder de interpelação**.

Pelo **primeiro**, o Parlamento pode se certificar se determinada ação ou fato imputado ao Governo realmente fora realizado, bem como quais razões animou a fazê-lo; mais que meramente deduzir um pedido por informações, os parlamentares objetivam, com isso, “provocar uma tomada de posição por parte do governo” (BARILE, Paolo. **Istituzioni di Diritto Pubblico**. 15ª Ed. Pádua: Cedam, 2016, p. 253).

Pelo exercício do **segundo**, exsurge um respectivo **dever de presença** da autoridade: “o dever de presença implica a obrigação ‘de dar satisfação’, uma vez que um estar sentado meramente mudo seria sem sentido. Ele obriga à informação ampla, precisa e de acordo com a verdade”, consoante Hartmut Maurer explana o art. 43, I, da Lei Fundamental (MAURER, Hartmut. **Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais** [6ª Ed. alemã]. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018, p. 531).

A previsão de que um agente público deve comparecer **pessoalmente** para prestar informações, e que esse agente é o **Ministro de Estado** (ou titular de órgão diretamente subordinado, um equivalente funcional), que tem a elevada função de auxiliar o Presidente da República no exercício do Poder Executivo (art. 76, CF/88), desenvolvendo atribuições de coordenação e supervisão de órgãos e entidades de sua área de competência (art. 87, parágrafo único, III, CF/88), **diz muito sobre a prerrogativa do art. 50, CF/88**.

É sempre fundamental, no ponto, não esquecer a célebre advertência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha: “**o controle parlamentar é controle político, não controle supra-administrativo**” (*Die parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle* – BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11 und 15/83 - BVerfGE 67, 100, n. 177). São materialidades diversas, as do controle político e do controle administrativo, porque servem a fins também distintos.

É com base em tais pressupostos que se coloca o exercício dos poderes de indagação e de interpelação do **art. 50, caput e § 2º, da Constituição, que, no marco republicano atual, não se restringem a instrumento de fiscalização da Administração Pública**. Tanto que o dever de presença é suportado por Ministro de Estado, que se ocupa da alta direção administrativa ao mesmo passo em que faz interface com a

política.

Fixadas essas premissas, bem relembra o eminente Relator que “*o regramento encerrado no art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal é de reprodução obrigatória pelos estados-membros e não pode ser ampliado pelos entes da federação, sob pena de macular o referido postulado*”, na linha da jurisprudência reiterada desta Corte, conforme os inúmeros precedentes citados já citados pelo Relator, dentre os quais a **ADI 5416/ES**, de minha relatoria, em que esta Corte assentou a impossibilidade de que os Estados-membros ampliem o rol de autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade previsto no art. 50 da Constituição (**ADI 5416/ES**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 11.5.2020).

Dentro das suas realidades regionais, portanto, as constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal não podem dispor diferentemente do que define o art. 50 da Constituição Federal, que é de reprodução obrigatória por força do próprio princípio da simetria.

Isto posto, observo que, no plano federal, o poder convocatório do Legislativo é exercido sobre as autoridades superiores diretamente ligadas ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 50 da Constituição Federal. É o que revela a literalidade do referido dispositivo:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou o Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

**Nesse contexto, estabelecida a reprodução obrigatória, pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, da sistemática contida no art. 50 da Constituição Federal, impõe-se o reconhecimento da constitucionalidade da prerrogativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal de convocação do Procurador-Geral do Distrito Federal para prestar informações sobre assunto previamente determinado.**

Em primeiro lugar, trata-se de cargo diretamente subordinado ao chefe do Poder Executivo distrital, nos termos do inciso XIII do art. 100 da própria Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo o qual incumbe

privativamente ao Governador do Distrito Federal “*nomear e destituir o Procurador-Geral do Distrito Federal, na forma da lei*”.

Em segundo lugar, conforme estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar Distrital 395/2001, que dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, trata-se de instituição que “*é equiparada, para todos os efeitos, às secretarias de estado e seu titular tem as prerrogativas, direitos e vantagens de secretário de estado*”.

Nesse contexto, a mim me parece que, também no caso do ente distrital, o Procurador-Geral do Distrito Federal está expressamente subordinado ao chefe do Poder Executivo distrital, bem como exerce atividade equiparada, em deveres e prerrogativas, à de secretário de estado, devendo ser admitida a sua convocação pela Câmara Legislativa. Desse modo, ainda que a Procuradoria do Distrito Federal goze de autonomia técnica e administrativa para exercício de suas funções, enquanto órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo distrital, está sujeita à fiscalização, pelo Poder Legislativo distrital, quanto à legalidade, eficiência e gestão de seus atos.

Com todas as vênias à posição esposada pelo eminente Relator, tenho que se impõe a adoção, no caso concreto, da mesma conclusão a que chegou que esta Suprema Corte nos julgamentos das **ADIs 6651/BA e 6640/PE**, ambas de relatoria do Min. Edson Fachin, no sentido da possibilidade de convocação dos Procuradores-Gerais de Estado pelas respectivas Assembleias Legislativas. Transcrevo, a propósito, a ementa dos referidos precedentes:

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/BA, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 29.3.2022)

Ementa: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ART. 13, §§ 2º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. CONVOCAÇÃO DE SECRETÁRIO DE ESTADO, PROCURADORES-GERAIS DO ESTADO E DE JUSTIÇA E DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL. 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões “Corregedor-Geral da Justiça”, “Procurador-Geral da Justiça”, “Defensoria Pública” e “dirigentes da administração indireta ou fundacional” e para dar interpretação conforme à 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.

(ADI 6640/PE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 1.9.2022)

Saliento, por fim, que semelhante sistemática é precisamente a observada em âmbito federal. Não há qualquer dúvida que o Advogado

Geral da União, Ministro de Estado (Lei 9.649/1998, art. 13, § 1º) e chefe da Advocacia-Geral da União (Constituição Federal, art. 131), está sujeito a convocação do Congresso Nacional para prestação de informações e esclarecimentos sobre assunto previamente determinado – e nem por isso se coloca em questão a autonomia técnica e administrativa da instituição que chefia. De igual modo, a mesma lógica deve também ser observada, por força do princípio da simetria, em relação aos representantes correspondentes da Advocacia Pública no âmbito dos entes estaduais e do ente distrital.

Diferentemente dos Procuradores Gerais de Justiça e do Procurador Geral da República, que gozam de autonomia funcional, administrativa e financeira (Constituição Federal, art. 127), a atuação do Procurador Geral do Distrito Federal e dos estados, bem como do Advogado Geral da União, está intrinsecamente vinculada às diretrizes políticas e administrativas do governo ao qual se encontram submetidos, o que legitima sua sujeição à convocação pelo Poder Legislativo.

Por esses motivos e com as mais respeitosas vênias, **divirjo parcialmente** do eminente Relator apenas para reconhecer a constitucionalidade da expressão “*Procurador-Geral do Distrito Federal*” contida no inciso XXI do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.