

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República mediante a qual ela alega ter havido invasão do campo reservado à União atinente à produção legislativa sobre matéria penal e processual penal e à ampliação indevida do rol de sujeitos ativos dos crimes de responsabilidade contemplados nos arts. 50, parágrafo único; 60, incisos VI, XIV, XXI, XXIV, XXV e XXXIII; 68, inciso III, § 4º; 101-A; 102; 103, § 1º, inciso II; e 107 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 50. O Governador encaminhará, anualmente, à Câmara Legislativa relatório do qual conste a identificação dos bens do Distrito Federal objeto de concessão ou permissão de uso no exercício, assim como sua destinação e beneficiário.

Parágrafo único. **O descumprimento do disposto neste artigo importa crime de responsabilidade.**

(...)

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, **configurando crime de responsabilidade sua reedição;**

(...)

XIV – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, **dirigentes e servidores da administração direta e indireta do Distrito Federal** a prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, nos termos da legislação pertinente; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

(...)

XXI – convocar o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Defensor Público Geral do Distrito Federal a prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se estes às penas da lei por

ausência injustificada; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 61, de 2012.)*

(...)

XXIV – processar e julgar o Governador nos crimes de responsabilidade, bem como adotar as providências pertinentes, nos termos da legislação federal, quanto ao Vice Governador e aos Secretários de Estado do Distrito Federal, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005) (Expressão Declarado(a) Inconstitucional pelo(a) ADI 3466 de 12/04/2005)*

XXV – processar e julgar o Procurador-Geral nos crimes de responsabilidade;

(...)

XXXIII – encaminhar, por intermédio da Mesa Diretora, requerimento de informação aos Secretários de Estado do Distrito Federal, implicando crime de responsabilidade, nos termos da legislação pertinente, a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informação falsa; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

(...)

Art. 68. A Câmara Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no seu regimento interno ou no ato legislativo de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

III – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta do Distrito Federal e o Procurador-Geral a prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

(...)

§ 4º **A omissão de informação às comissões parlamentares de inquérito, inclusive as que envolvam sigilo, ou a prestação de informações falsas constituem crime de responsabilidade, na forma da legislação pertinente.**

(...)

Art. 101. **São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Distrito Federal que atentem contra a**

Constituição Federal, contra esta Lei Orgânica e, especialmente, contra:

- I – a existência da União e do Distrito Federal;
- II – o livre exercício do Poder Executivo e do Poder Legislativo ou de outras autoridades constituídas;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do País e do Distrito Federal;
- V – a probidade na administração;
- VI – a lei orçamentária;
- VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 101-A. São crimes de responsabilidade os atos dos Secretários de Estado do Distrito Federal, dos dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta, do Procurador-Geral, dos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor-Geral da Polícia Civil que atentarem contra a Constituição Federal, esta Lei Orgânica e, especialmente, contra: *(Artigo e respectivos incisos e parágrafos com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

- I – a existência da União e do Distrito Federal;**
- II – o livre exercício dos Poderes Executivo e Legislativo e das outras autoridades constituídas;**
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;**
- IV – a segurança interna do País e do Distrito Federal;**
- V – a probidade na administração;**
- VI – a lei orçamentária;**
- VII – o cumprimento das leis e decisões judiciais.**

§ 1º A recusa em atender a convocação da Câmara Legislativa ou de qualquer das suas comissões constitui igualmente crime de responsabilidade.

§ 2º A Mesa Diretora, as comissões permanentes e os Deputados Distritais poderão apresentar ao Plenário denúncia solicitando a instauração de processo por crime de responsabilidade contra qualquer das autoridades elencadas no caput.

§ 3º Admitida a acusação constante da denúncia, por maioria absoluta dos Deputados Distritais, será a autoridade julgada perante a própria Câmara Legislativa.

§ 4º Após admitida a denúncia pela Câmara Legislativa a

autoridade será afastada imediatamente de seu cargo.

§ 5º Aos ex-Governadores e aos ex-ocupantes dos cargos referidos no caput, aplica-se o disposto no § 1º quando a convocação referir-se a atos praticados no período de mandato ou gestão dos respectivos cargos.

Art. 102. **Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical poderá denunciar à Câmara Legislativa o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado do Distrito Federal por crime de responsabilidade.** *(Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

Art. 103. Admitida acusação contra o Governador, por dois terços da Câmara Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ~~ou perante a própria Câmara Legislativa, nos crimes de responsabilidade.~~ (Expressão Declarado(a) Inconstitucional pelo(a) ADI 3466 de 12/04/2005)

§ 1º O Governador ficará suspenso de suas funções:

(...)

II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Câmara Legislativa.

(...)

Art. 107. Os Secretários de Estado do Distrito Federal serão, nos crimes comuns **e nos de responsabilidade**, processados e julgados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ressalvada a competência dos órgãos judiciários federais. ~~(Artigo e respectivos parágrafos com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)~~

§ 1º São crimes de responsabilidade dos Secretários de Estado do Distrito Federal os referidos nos arts. 60, XII, e 101, bem como os demais previstos em lei, incluída a recusa ou o não comparecimento à Câmara Legislativa ou a qualquer de suas comissões quando convocados, além da não prestação de informações no prazo de trinta dias ou o fornecimento de informações falsas.

§ 2º O acolhimento da denúncia pela prática de crime de responsabilidade acarreta o afastamento do Secretário de Estado do Distrito Federal do exercício de suas funções."

Da leitura das normas impugnadas, depreende-se que elas dispõem sobre **(i)** definição de crimes de responsabilidade; **(ii)** processo e julgamento em casos de cometimento de crime de responsabilidade; **(iii)** rol de sujeitos ativos dos crimes de responsabilidade e **(iv)** autoridades do

Poder Executivo sujeitas à convocação do Poder Legislativo para prestarem informações sobre suas atividades.

Antes de adentrar no mérito da discussão, no entanto, é forçoso analisar a preliminar de não conhecimento da ação suscitada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Preliminar de ofensa indireta

Aduz a Câmara Legislativa do Distrito Federal que não se devia conhecer da presente ação, uma vez que a suposta invasão da competência da União para legislar sobre crimes de responsabilidade, bem como suas regras de processamento e julgamento, não defluiria diretamente da análise do texto constitucional, pois esse não regularia expressa e exaustivamente a matéria, mormente quanto aos crimes de responsabilidade cometidos por autoridades estaduais e distritais.

Assim, seria necessária, para se verificar eventual ofensa à Constituição, a análise prévia da Lei Federal nº 1.079/1950, o que caracterizaria apenas violação indireta do parâmetro constitucional, inviabilizando o processamento desta ação.

Não procede o argumento.

Isso porque a jurisprudência da Corte sobre o tema, que culminou na edição da **Súmula Vinculante nº 46**¹, não se formou tendo em vista a disciplina dos crimes de responsabilidade pela legislação infraconstitucional federal, e sim em razão da própria atribuição de competência legislativa aos entes federados pelo texto original da Constituição, mais especificamente a partir da interpretação do sentido e do alcance do art. 22, inciso I, da CF/88.

Com efeito, a solução da causa ora exame independe de como a matéria esteja regulada nos diplomas infraconstitucionais, pois a orientação a respeito do tema, construída a partir da interpretação da própria norma constitucional citada, estabelece a **competência privativa da União para legislar sobre a matéria, de modo que não podem os entes subnacionais estabelecer disciplina diversa**, seja mediante a edição de leis, seja em suas constituições ou mesmo em suas leis orgânicas, no caso do Distrito Federal e dos municípios.

Nesse sentido, o seguinte precedente, que transcrevo na parte que

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

interessa ao feito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA ESTADUAL. TIPIFICAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL. ENUNCIADO VINCULANTE N. 46 DA SÚMULA. ATRIBUIÇÃO FISCALIZATÓRIA DO LEGISLATIVO. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES POR ESCRITO. AMPLIAÇÃO DO ROL DE AUTORIDADES PÚBLICAS PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. 1. (...) 3. A Constituição Federal (art. 22, I) prevê expressamente a competência privativa da União para legislar sobre direito penal, inserindo-se no tema a definição dos crimes de responsabilidade. Enunciado vinculante n. 46 da Súmula. 4. Pedido julgado procedente” (ADI nº 6653, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 22/1/2024).

Destarte, voto pela **rejeição da preliminar de ofensa indireta**.

Mérito

1. Da competência para a definição dos crimes de responsabilidade e das correspondentes regras de processo e julgamento.

Os crimes de responsabilidade têm sua matriz normativa na Carta Magna de 1988, ficando reservada a lei especial federal, nos termos do art. 22, inciso I, interpretado em conjunto com o art. 85, parágrafo único², sua definição e as respectivas normas de processo e julgamento.

Consoante já tangenciado, há orientação consagrada em **súmula vinculante** no sentido de que “[a] definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União” (Súmula Vinculante nº 46/STF).

2 Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em **lei especial**, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Nessa toada, é vasta a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que o tema se insere no âmbito da competência legislativa privativa da União, **ex vi** do art. 22, I, da CF.

A propósito, cito os precedentes a seguir:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. NORMAS DEFINIDORAS DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. CONTRARIEDADE À SÚMULA VINCULANTE N. 46 DESTE SUPREMO TRIBUNAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. **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 (parágrafo único do art. 85 da ADI 6725 / DF 9 Constituição da República). Súmula vinculante n. 46 deste Supremo Tribunal. (...) 4. O alcance das normas impugnadas há de se restringir ao direito de acesso à informação constitucionalmente assegurado (inc. XXXIII do art. 5º) e com maior relevo ao poder-dever fiscalizatório das Assembleias Legislativas, na forma da lei nacional, excluídas as imputações de crimes de responsabilidade, verificada a incompatibilidade formal com as disposições constitucionais sobre a matéria. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais as expressões: ‘importando a ausência, sem justificção adequada, crime de responsabilidade’ constante do caput do art. 100; ‘importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias’ constante do respectivo § 2º e da expressão ‘constituindo crime de responsabilidade, nos termos da lei, o não atendimento no prazo de trinta dias, ou a prestação de informações falsas’ do art. 101, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (ADI nº 6.637, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 25/1/23).**

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Emenda Constitucional 77/2020 à Constituição do Estado de Santa Catarina. Princípio da simetria. crimes de responsabilidade. Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Procedência. 1.**

Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999. Julgamento definitivo do mérito em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações. 2. 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. 3. **Compete à União, com absoluta ADI privacidade, legislar a respeito de crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente” (ADI nº 6.489-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 29/9/22).

“Crime de responsabilidade: definição: reserva de lei. Entenda-se que **a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis embora a autoridades estaduais, é matéria de Direito Penal, da competência privativa da União** - como tem prevalecido no Tribunal (...)” (ADI 834, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 09-04-1999).

Assim sendo, uma vez que a temática submete-se à **regulamentação privativa da União**, não podem os demais entes federados dispor sobre ela, seja para inovar na disciplina onde haja eventual omissão da legislação federal, seja a pretexto de suplementá-la, pois aqui, frise-se, trata-se de hipótese de competência privativa e não concorrente, de modo que **padecem de vício formal os dispositivos de lei estadual, distrital ou municipal que regulem os crimes de responsabilidade, seus autores, bem como as regras relativas a seu processamento e julgamento.**

2. Das autoridades do Poder Executivo sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo: regime constitucional federal e princípio da simetria.

A República Federativa do Brasil tem como um de seus pilares a **separação das funções** legislativa, executiva e administrativa que, a despeito dessa divisão, devem ser exercidas de forma harmônica, haja vista que o sistema constitucional não concebeu uma separação absoluta e estanque entre elas.

Tendo em vista esse delicado equilíbrio, surgiu na doutrina norte-americana o que se convencionou chamar de “**checks and balances**”, aqui

nomeado de “sistema de freios e contrapesos”. Referido mecanismo nada mais é do que a possibilidade, preestabelecida pelo próprio texto constitucional, de limitação recíproca entre os poderes, de modo que as funções sejam desempenhadas a contento e que nenhuma delas se sobreponha às demais, desbordando do modelo constitucional.

Nesse sentido, é que a **Constituição Federal** permite ao Poder Legislativo, por meio de uma de suas casas ou por meio de suas comissões, fiscalizar (sendo certo que a fiscalização é uma de suas atividades precípua) a condução de certas atividades inerentes ao Poder Executivo. É o que preconiza o seguinte dispositivo da CF/88:

“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** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

(...)

§ 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.** (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994) “

Trata-se, portanto, de **mecanismo que somente se legitima nos termos já definidos pela própria Lei Maior**. Isso porque a Carta da República, ao positivizar o princípio da separação dos poderes, nos termos de seu art. 2º (“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), conferiu a ele delineamento próprio, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação.

Nas palavras do saudoso Ministro **Sepúlveda Pertence**, “[a] **fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo**, não há dúvida, **é um dos contrapesos** da Constituição Federal à separação e à independência de Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a

Constituição da República pode legitimar”, não sendo “**dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República**” (ADI nº 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04).

Quanto à esse aspecto, destaco, por ser pertinente à discussão, trecho do voto proferido pelo eminente Ministro **Celso de Mello** no RE nº 632.895-AgR:

“É importante ter presente que o Parlamento, nas três instâncias de poder em que se pluraliza o Estado Federal, recebeu, dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, **o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Poder Executivo, desde que respeitados os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.**

(...)

Como se sabe, dentre as funções constitucionais inerentes ao Poder Legislativo, como órgão da soberania estatal e delegado da vontade popular, avulta, por sua significativa importância, **a atribuição de fiscalizar os órgãos e agentes do Estado.**

Os meios de que se vale o Poder Legislativo, para exercer as atribuições de fiscalização que lhe são próprias, correspondem, basicamente, em nosso ordenamento jurídico, a três instrumentos de extração constitucional: **(a) a interpelação parlamentar, (b) o pedido de informações e (c) o inquérito parlamentar.**

A interpelação parlamentar decorre da prerrogativa de provocar o comparecimento de Ministros e Secretários de Estado (ou de Secretários Municipais, onde houver) perante as Casas Legislativas ou qualquer de suas comissões.

Outro meio de investigação, igualmente valioso, apoia-se nos **pedidos de informação dirigidos ao Poder Executivo (...)** sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e, ainda, das Câmaras Municipais.

(...) **O que não se revelaria lícito (...) seria (...) transgredir o postulado da separação de poderes**” (Segunda Turma, DJe de 27/2/2012).

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a **Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental** (ADI nº 1.905/RS-MC; Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**; DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. **Sepúlveda Pertence**; DJ de 28/5/04; ADI 2.911/ES; Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 2/2/07).

Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do **caput** do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados-membros que o poder de se auto-organizarem e se regerem pelas suas próprias constituições, **o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal.**

Nesse sentido é também o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Assim, tanto mais legítima será a norma infraconstitucional quanto **maior ressonância** guardar com os princípios informadores do ordenamento constitucional brasileiro, como o princípio da separação dos poderes.

Por essas razões é que há no Supremo Tribunal Federal entendimento consolidado no sentido de 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 (ADI 6.646/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 2/3/23; ADI 6.644/PA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 25/1/23; ADI 6.651/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 30/3/22; ADI 5.300/AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 28/6/18; e ADI 5.416/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 12/5/20).

Sendo esse dispositivo da CF/88 um verdadeiro mecanismo do sistema de freios e contrapesos, é forçoso reconhecer que deve ser respeitado pelos ordenamentos constitucionais regionais. Assim, **quando**

neles houver remissão ao poder de convocação pelo Poder Legislativo de autoridades pertencentes ao Poder Executivo, tal previsão deve-se dar nos estritos termos do modelo constitucional federal, sob pena de incorrer em vício material de inconstitucionalidade por violação da separação e da harmonia dos poderes.

Friso: em atenção a esse contexto normativo-constitucional e ao **princípio da simetria**, somente podem se submeter à fiscalização direta do órgão legislativo dos estados e do DF aquelas autoridades estaduais/distritais cujas atribuições encontrem correspondência, no texto da constituição da República, às autoridades federais que também estejam submetidas a esse controle.

São, portanto, **inconstitucionais, quaisquer alargamentos desse modelo federal de fiscalização legislativa** efetivados pelos ordenamentos constitucionais parciais.

3. Da análise do caso dos autos

Considerando a redação das normas da **Lei Orgânica do Distrito Federal** ora impugnadas em face dos fundamentos de direito aqui elencados, verifica-se que os seguintes trechos e dispositivos **incorrem em vício formal de inconstitucionalidade, por violarem a competência privativa da União** para definir os crimes de responsabilidade e as regras relativas ao processamento e julgamento deles: a) o **parágrafo único do art. 50³**; b) a expressão *“configurando crime de responsabilidade sua reedição”* constante do inciso VI do art. 60⁴; c) os incisos **XXIV e XXV** do

3 Art. 50. (...) Parágrafo único. **O descumprimento do disposto neste artigo importa crime de responsabilidade.**

4 Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal: (...) VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, **configurando crime de responsabilidade sua reedição;**

art. 60⁵; d) os arts. 101, 101-A e 102⁶; e) o inciso II do parágrafo 1º do art. 103⁷; e f) a expressão “*e nos de responsabilidade*” do **caput** do art. 107⁸ e dos **parágrafos primeiro e segundo** do referido dispositivo.

Com efeito, uma vez que a Constituição Federal reserva ao Distrito Federal as competências atribuídas aos estados-membros e aos Municípios, também estará o DF jungido às mesmas limitações que aqueles, de modo que **não pode, sob pena de violar a distribuição constitucional de competências legislativas, prever novas hipóteses de**

- 5 Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal: (...) XXIV – **processar e julgar (Expressão Declarado(a) Inconstitucional pelo(a) ADI 3466 de 12/04/2005) o Governador nos crimes de responsabilidade, bem como adotar as providências pertinentes, nos termos da legislação federal, quanto ao Vice Governador e aos Secretários de Estado do Distrito Federal, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles;** (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005) XXV – **processar e julgar o Procurador-Geral nos crimes de responsabilidade;**

- 6 Art. 101. São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Distrito Federal que atentem contra a Constituição Federal, contra esta Lei Orgânica e, especialmente, contra: I – a existência da União e do Distrito Federal; II – o livre exercício do Poder Executivo e do Poder Legislativo ou de outras autoridades constituídas; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do País e do Distrito Federal; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. Art. 101-A. São crimes de responsabilidade os atos dos Secretários de Estado do Distrito Federal, dos dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta, do Procurador-Geral, dos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor-Geral da Polícia Civil que atentarem contra a Constituição Federal, esta Lei Orgânica e, especialmente, contra: (Artigo e respectivos incisos e parágrafos com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.) I – a existência da União e do Distrito Federal; II – o livre exercício dos Poderes Executivo e Legislativo e das outras autoridades constituídas; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do País e do Distrito Federal; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e decisões judiciais. § 1º A recusa em atender a convocação da Câmara Legislativa ou de qualquer das suas comissões constitui igualmente crime de responsabilidade. § 2º A Mesa Diretora, as comissões permanentes e os Deputados Distritais poderão apresentar ao Plenário denúncia solicitando a instauração de processo por crime de responsabilidade contra qualquer das autoridades elencadas no caput. § 3º Admitida a acusação constante da denúncia, por maioria absoluta dos Deputados Distritais, será a autoridade julgada perante a própria Câmara Legislativa. § 4º Após admitida a denúncia pela Câmara Legislativa a autoridade será afastada imediatamente de seu cargo. § 5º Aos ex-Governadores e aos ex-ocupantes dos cargos referidos no caput,

crimes de responsabilidade e seus sujeitos ativos, tampouco definir regras para recebimento de denúncia a seu respeito, ou acerca do processamento, do órgão competente e dos quóruns de julgamento desses ilícitos.

Por sua vez, incorrem em **vício material de inconstitucionalidade**, por desbordarem do modelo prescrito no art. 50, **caput**, e § 2º, da CF/88, as normas da LODF que preveem a possibilidade de autoridades distritais, **sem correspondência expressa ou implícita com aquelas estatuídas no modelo federal**, se submeterem a convocação ou a pedido escrito de esclarecimento expedidos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, sob pena de incorrerem em crime de responsabilidade.

Consoante assentou o Ministro **Celso de Mello** no citado RE nº 632.895- AgR, uma transgressão perpetrada nessa seara configura violação do postulado da separação dos poderes, na medida em que acarreta um **estado de submissão institucional de um poder em relação a outro incompatível com o regime constitucional vigente.**

aplica-se o disposto no § 1º quando a convocação referir-se a atos praticados no período de mandato ou gestão dos respectivos cargos. Art. 102. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical poderá denunciar à Câmara Legislativa o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado do Distrito Federal por crime de responsabilidade. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

- 7 Art. 103. Admitida acusação contra o Governador, por dois terços da Câmara Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ou *perante a própria Câmara Legislativa, nos crimes de responsabilidade.* (*Expressão Declarado(a) Inconstitucional pelo(a) ADI 3466 de 12/04/2005*) § 1º O Governador ficará suspenso de suas funções: (...) II – **nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Câmara Legislativa.**
- 8 Art. 107. Os Secretários de Estado do Distrito Federal serão, nos crimes comuns e **nos de responsabilidade**, processados e julgados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ressalvada a competência dos órgãos judiciários federais. (Artigo e respectivos parágrafos com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.) § 1º **São crimes de responsabilidade dos Secretários de Estado do Distrito Federal os referidos nos arts. 60, XII, e 101, bem como os demais previstos em lei, incluída a recusa ou o não comparecimento à Câmara Legislativa ou a qualquer de suas comissões quando convocados, além da não prestação de informações no prazo de trinta dias ou o fornecimento de informações falsas.** § 2º O acolhimento da denúncia pela prática de crime de responsabilidade acarreta o afastamento do Secretário de Estado do Distrito Federal do exercício de suas funções.

Desse modo, são inconstitucionais: a) a expressão “**e indireta do Distrito Federal**” constante do inciso XIV do art. 60⁹; b) a expressão “**Procurador-Geral do Distrito Federal e o Defensor Público Geral do Distrito Federal**” constante do inciso XXI do art. 60¹⁰; e c) as expressões “**e indireta do Distrito Federal**” e “**o Procurador-Geral**” presentes no inciso III do parágrafo 2º do art. 68¹¹ da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nesse ponto, registro o bem fundamentado voto proferido pelo Ministro **Gilmar Mendes** na ADI nº 6.637/RJ, ao qual aderi:

“Por força do art. 50, caput e § 2º, c/c art. 25, ambos da Constituição Federal, somente podem ser convocadas para prestação de informação nos moldes previstos pelo dispositivo aqui impugnado **os Secretários de Estado e os titulares de órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado.**

Conforme lição de Alexandre Santos de Aragão, as entidades de administração pública indireta não são subordinadas, diretamente, ao chefe do Poder Executivo:

‘As pessoas jurídicas da Administração Indireta, previstas constitucionalmente, são conceitualmente

- 9 Art. 60. Compete privativamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal: (...) XIV – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, dirigentes e servidores da administração direta **e indireta do Distrito Federal** a prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, nos termos da legislação pertinente; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)
- 10 Art. 60. Compete privativamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal: (...) XXI – convocar o **Procurador-Geral do Distrito Federal e o Defensor Público Geral do Distrito Federal** a prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se estes às penas da lei por ausência injustificada; (inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 61, de 2012.)
- 11 Art. 68. A Câmara Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no seu regimento interno ou no ato legislativo de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...) III – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, dirigentes e servidores da administração pública direta **e indireta do Distrito Federal e o Procurador-Geral** a prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; (inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

autônomas e não sujeitas a vínculos hierárquicos em relação à Administração Direta, mas apenas à tutela administrativa, controle ou supervisão. A hierarquia só é própria da Administração Direta (assim, por exemplo, o Ministério é subordinado hierarquicamente à Presidência da República) ou internamente em cada entidade da Administração Indireta (as Diretorias são subordinadas à Presidência da autarquia). Sendo as entidades da Administração Indireta pessoas jurídicas distintas dos entes federativos, esses só podem exercer poderes sobre elas na medida do previsto na CF e nas respectivas leis, até porque elas também, por possuírem personalidade jurídica própria, não podem ser obrigadas a fazer ou deixar de fazer nada senão em virtude de lei (art. 5º, II, CF). Expressões genéricas utilizadas pela CF ou por leis como supervisão e poder de direção não podem servir de biombo para que se veja na relação da entidade da Administração Indireta com a Chefia do Executivo uma verdadeira relação hierárquica, já que com isso se estaria desvirtuando a própria figura constitucionalmente prevista de 'Administração Indireta' (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 114-115).

Por essas razões, o constituinte estadual não pode acrescentar ao rol de autoridades sujeitas a convocação e sanção as que chefiam entidades da administração pública indireta."

No que diz respeito à convocação do **defensor público geral do Distrito Federal**, embora a Defensoria Pública não possa ser considerada um Poder, é órgão essencial à Justiça dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira pela Constituição Federal, sendo certo ainda que não há previsão similar, em relação ao defensor público geral Federal na CF/88, donde se conclui pela **inconstitucionalidade de sua inclusão no rol de sujeitos passíveis à convocação para prestação de esclarecimentos perante a CLDF**.

Com relação à previsão de **convocação do procurador-geral do Distrito Federal pela CLDF**, também constante dos arts. 60, inciso XXI, e 68, § 2º, inciso III, da LODF, sempre destaquei, em meus votos, que o fato de a Advocacia Pública estar inserida na Constituição Federal no Título

IV (Da Organização dos Poderes), no capítulo referente às funções essenciais à Justiça, e não nos demais capítulos referentes aos Poderes, **denotaria sua relevância dentro do projeto constituinte, a apontar para uma independência institucional.**

Pessoalmente, entendo que embora as procuradorias estaduais e do Distrito Federal não gozem precisamente de autonomia, nos termos delineados pela CF/88, estão esses órgãos vinculados mais a entendimentos técnico-jurídicos do que a juízos políticos, razão pela qual não recebem o mesmo nível de ingerência que os demais órgãos superiores do Poder Executivo na condução de suas atribuições. Do mesmo modo, possuem menor poder de interferência na tomada de decisões de cunho eminentemente político, não podendo ser equiparadas, de modo genérico, a órgãos subordinados ao Poder Executivo.

Nos termos do voto-vista que apresentei na **ADI nº 291**, “entendo que a Advocacia Pública não está sujeita à interferência de nenhum dos Poderes. Na sua organização administrativa, ela não se sujeita ao Poder Executivo” (ADI nº 291/MT, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 10/9/10).

Inclusive, registro **precedente do Plenário** em que a Corte **admitiu a convocação do Procurador-Geral pela Assembleia Legislativa, mas em razão da peculiaridade de estar essa autoridade expressamente subordinada ao Poder Executivo por força de previsão constante da Constituição Estadual.**

Com efeito, na **ADI nº 6.651**, Rel. Min. **Edson Fachin**, que tinha por objeto norma da Constituição Baiana, restou consignado o seguinte:

“Eis o teor do dispositivo impugnado:

‘Art. 71. Além de outros casos previstos nesta Constituição, compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

XXIII – convocar, inclusive por deliberação de maioria absoluta de suas comissões, Secretário de Estado, Procuradores-Gerais do Estado e de Justiça e dirigentes da administração indireta, para que prestem informações, pessoalmente, no prazo de trinta dias, importando em crime de responsabilidade ausência sem justificção adequada; (...).’

(...)

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**. Como bem apontou em seu parecer a Advocacia-Geral da União, **a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 140, refere-se expressamente à Procuradoria-Geral do Estado como órgão subordinado ao Governador de Estado**” (DJe de 30/3/22).

A mesma orientação foi adotada pela Corte no julgamento da ADI nº 6.640, também da relatoria do Min. Ministro **Edson Fachin**, em que se discutia a constitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Pernambuco (DJe de 2/9/22).

No **caso dos autos**, porém, como bem consignou a **Advocacia-Geral da União** em seu parecer:

“Através de uma análise pormenorizada das normas sob investiva, é possível aferir que houve uma ampliação do rol de autoridades sujeitas à prerrogativa da Câmara Legislativa Distrital de convocação ou requisição de informações.

De fato, **os comandos normativos impugnados não se destinam apenas aos Secretários de Estado e demais autoridades diretamente subordinadas ao Governador do Distrito Federal, mas estendem-se, invalidamente, a dirigentes e servidores da administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como ao Procurador-Geral e ao Defensor Público-Geral do Distrito Federal**, nos termos dos artigos 60, incisos XIV e XXXIII; 68, § 4º; 101-A, § 1º; e 107, § 1º, in fine, da Lei Orgânica do Distrito Federal”.

São inconstitucionais, portanto, as menções ao defensor público geral e ao procurador-geral do Distrito Federal nos dispositivos em análise.

Também pela razões expostas, se faz necessário **interpretar** as expressões “**dirigentes e servidores da administração direta**”, constantes

do art. 60, inciso XIV¹², e 68, § 2º, inciso III, da LODF¹³, conforme a **Constituição Federal**, para **excluir de seu âmbito de incidência aqueles servidores públicos que não estejam diretamente subordinados à chefia do Poder Executivo**.

Nesse mesmo sentido, o precedente firmado na citada **ADI nº 6.640**, em cuja ementa se consignou **a necessidade de**

“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”¹⁴.

12 Art. 60. Compete privativamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal: (...) XIV – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, **dirigentes e servidores da administração direta** e indireta do Distrito Federal a prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, nos termos da legislação pertinente; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

13 Art. 68. A Câmara Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no seu regimento interno ou no ato legislativo de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...) III – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, **dirigentes e servidores da administração pública direta** e indireta do Distrito Federal e o Procurador-Geral a prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

14 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”,

Por fim, entendo ser **constitucional o inciso XXXIII do art. 60 da LODF**, que prevê competir, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal "encaminhar, por intermédio da Mesa Diretora, **requerimento de informação aos Secretários de Estado do Distrito Federal, implicando crime de responsabilidade, nos termos da legislação pertinente, a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informação falsa;** (*Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005*)".

Isso porque o dispositivo nada mais estabelece do que a possibilidade de os secretários do DF receberem pedidos escritos de informações, os quais devem ser respondidos em 30 dias, sob pena de incidirem em crime de responsabilidade. Considerando que os secretários estão para o Distrito Federal como os ministros de Estado estão para a União, a previsão nada mais faz do que reproduzir o parágrafo segundo do art. 50 da Constituição Federal¹⁵.

O mesmo se aplica ao parágrafo 4º e ao inciso III do parágrafo 2º do art. 68, após os temperamentos aqui adotados.

Com efeito, realizada a **interpretação conforme à CF/88 da expressão "dirigentes e servidores da administração pública direta"** nos termos aqui propostos e reconhecida a **inconstitucionalidade da menção aos dirigentes da administração "indireta do Distrito Federal"** e ao **"Procurador-Geral"**, a **parte remanescente apenas prescreve que comissões da CLDF poderão convocar secretários de estado do Distrito Federal a prestar informações** sobre assuntos inerentes a suas atribuições, e que a omissão de informação às comissões parlamentares de inquérito, inclusive as que envolvam sigilo, ou a prestação de

"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, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 01-09-2022 PUBLIC 02-09-2022).

15 Art. 50 (...) (...) § 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.**

informações falsas constituem crime de responsabilidade.

Senão vejamos:

“Art. 68. (...)

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

III – convocar **Secretários de Estado do Distrito Federal, dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta do Distrito Federal e o Procurador-Geral** a prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; *(Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

(...)

§ 4º **A omissão de informação às comissões parlamentares de inquérito, inclusive as que envolvam sigilo, ou a prestação de informações falsas constituem crime de responsabilidade**, na forma da legislação pertinente.”

São prescrições que, em meu entender, também estão **autorizadas** pelo **art. 50, caput e parágrafo 2º, da Lei Maior**, as quais, portanto, **devem ser preservadas**.

Com base nesses fundamentos, **conheço da ação e julgo-a parcialmente procedente para:**

(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.

É como voto.