

18/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 834-0 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO

ADVOGADO: DOMINGOS MONTEIRO DA SILVA NETO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA: 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 - ou, ao contrário, que sendo matéria de responsabilidade política de mandatários locais, sobre ela possa legislar o Estado-membro - como sustentam autores de tomo - o certo é que estão todos acordes em tratar-se de questão submetida à reserva de lei formal, não podendo ser versada em decreto-legislativo da Assembléia Legislativa.

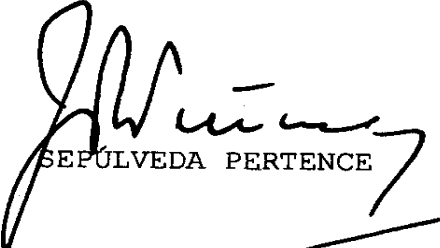
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer, em parte, da ação direta e, na parte de que conheceu, julgá-la procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.841, de 17.12.1992, promulgado pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Brasília, 18 de fevereiro de 1999.


CELSO DE MELLO

- PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE

- RELATOR







AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 834-0 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO
ADVOGADO: DOMINGOS MONTEIRO DA SILVA NETO
REQUERIDO: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O parecer do Ministério Público Federal, da lavra da il. Subprocuradora-Geral Anadyr Rodrigues, retrata com minúcia o caso, nestes termos - f. 227:

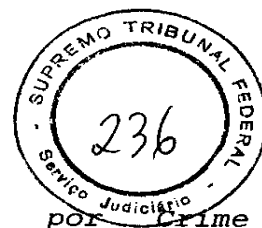
"O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO propôs, em 1º de fevereiro de 1993, Ação Direta de Inconstitucionalidade - frente ao disposto nos artigos 2º, 22, I, 52, I, e 85 da Constituição da República -, tendo como objeto o Decreto Legislativo nº 2.841, de 17 de dezembro de 1992, diploma legal que ostenta o seguinte teor:

"O PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no exercício da Competência exclusiva a que se refere o Art. 26, inciso VI, VIII e IX da Constituição Estadual.

DECRETA:

Artigo 1º - Fica sustada a Concorrência Pública (Edital nº 16/92 - Processo Administrativo nº 5.958/92), referente à Concessão de Administração e Exploração do Uso do Terminal Rodoviário de Cuiabá, levada a efeito pela Secretaria de Infra-Estrutura e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso.

A large, stylized handwritten mark or signature, possibly the name of the minister, written in black ink.



Artigo 2º - Responderão por crime de Responsabilidade sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto.

Artigo 3º - este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 4º - Ficam revogadas todas as disposições em contrário." (fls. 14)

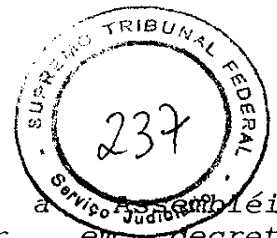
A petição inicial assim se sustenta:

"Portanto, sob o prisma de seu fundamento de validade, o Decreto Legislativo nº 2.841/92 ofende o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna, ensejando a declaração de sua inconstitucionalidade.

Além disso, fornecendo um toque de gravidade à situação estabelecida, o art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.841/92 estabelece:

"Art. 2º Responderão por crime de responsabilidade, sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto."
(Grifou-se).

Ora, o estabelecimento de situações que caracterizem crime de responsabilidade por parte do Governador do Estado está, na esteira da Constituição da República (art. 85), previsto na Constituição do Estado (art. 67), sendo o processo regido pela Lei nº 1.079/51, como assentado recentemente pelo Pretório Excelso em memorável e histórica decisão. Em relação aos Secretários de Estado, há a previsão de julgamento, pela Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles porventura praticados pelo Governador (CE, art. 72, parágrafo único, repetindo CR, art. 52, inciso I).



Assim, falece competência a Assembleia Legislativa para estabelecer, em decreto legislativo, situação que caracterize crime de responsabilidade, implicando em invasão da competência legislativa da União, estampada no art. 22, inciso I, da Carta da República, gerando, destarte, mais um fator de inconstitucionalidade do ato normativo arguido, além de provocar sérios abalos na Administração Pública estadual em face de ingerências políticas.

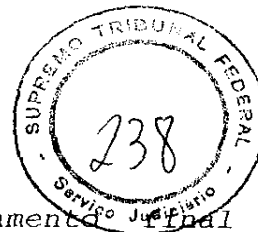
Quanto a este ponto, há precedentes da Corte, com concessão de medida liminar, consubstanciados nas ADINs nº 307-1/CE (DJ - 28/09/90 - Ementário 1596 - Tomo 1 - págs. 29/40) e 102-7/RO (DJ 17/11/89 - Ementário 1563-1 - págs 15/21) com as seguintes ementas, respectivamente:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. Artigos 30 e 42, "caput", e seu § 1º, da Constituição do Estado do Ceará. Atividade peculiar aos Municípios estabelecida compulsoriamente. Intervenção que, aparentemente, fere a autonomia municipal. Criação de tipo penal. Invasão da competência privativa da União. Cautelar justificada: pressupostos atendidos. Prestação de contas de Prefeito. Periodicidade (CE, art. 42, "caput").

Regra semelhante à que já se submeteu os interessados espontaneamente. "Periculum in mora" inexistente. Liminar deferida em parte." (Grifou-se).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Argúi a inconstitucionalidade dos artigos 263, das Disposições Gerais, 19 e 23, das Disposições Transitórias, da Constituição do Estado de Rondônia, no que se refere a órgão do Poder Executivo e fundações gratificadas.

Medida cautelar. Deferimento para suspender a eficácia das disposições



indicadas até o julgamento final da ação."

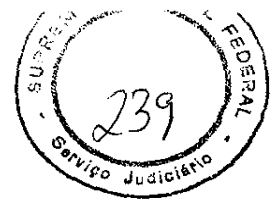
Destarte, tanto sob o prisma do fundamento de validade, quanto em relação à competência legislativa, o Decreto Legislativo nº 2.841/92 afigura-se inconstitucional por afrontar, respectivamente, os arts. 2º e 22, inciso I, da Constituição da República, a exigir seu banimento da ordem jurídica." (fls. 7/8)

Através do V. Acórdão de fls. 51/60, essa Suprema Corte houve por bem "não conhecer da ação quanto ao art. 1º do Decreto Legislativo nº 2.841, de 17.12.92, do Estado de Mato Grosso, dela conhecendo quanto ao art. 2º para deferir a medida cautelar e suspender sua eficácia" (fls. 60), aos fundamentos assim resumidos na ementa do julgado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL QUE SUSTOU CONCORRÊNCIA INSTAURADA PELO PODER PÚBLICO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - INVIABILIDADE DE SEU EXAME EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO AO ARTIGO 1º DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.841/92 - ATO IMPUGNADO QUE TAMBÉM DEFINE CRIME DE RESPONSABILIDADE. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA - JUÍZO POSITIVO DE CONVENIÊNCIA - SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DO ART. 2º DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.841/92 DO ESTADO DE MATO GROSSO - PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO.

- Decreto legislativo que susta a realização de licitação pública convocada pelo Estado não se impregna de essência normativa. Ainda que incorporado a texto de espécie jurídica formalmente legislativa, esse ato - precisamente porque seu conteúdo veicula determinação materialmente administrativa - não se expõe à jurisdição constitucional de controle "in abstracto" do Supremo Tribunal Federal.

- Decreto legislativo, ainda que emanado da União Federal, não se qualifica como instrumento juridicamente idôneo à tipificação



de crimes de responsabilidade. O tratamento normativo dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas exige, impõe e reclama, para efeito de sua definição típica, a edição de lei especial. Trata-se de matéria que se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal.

- A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro." (fls. 59)

As informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso têm o seguinte teor:

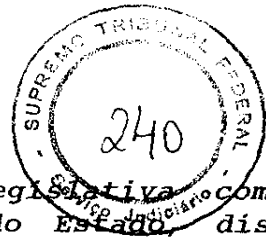
"O Departamento de Viação e Obras Públicas (DVOP), autarquia vinculada à Secretaria de Infra Estrutura do Estado de Mato Grosso fez realizar Concorrência Pública para concessão de administração e Exploração de Uso do Terminal Rodoviário de Cuiabá.

Venceu a concorrência, ficando concessionária do serviço público a empresa Servexte LTDA. Encarregada de administrar e explorar comercialmente a moderna rodoviária da Capital mato-grossense.

Devido a notórias irregularidades, caracterizando direcionamento da concorrência: e ao clamor de parcela ponderável da opinião pública, foi votado e aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado, Decreto Legislativo sustando a Concorrência Pública.

As Irregularidades:

a) Em se tratando de Concessão de Serviço Público, era necessário prévia autorização Legislativa. É o que diz o artigo 25, X, da Constituição do Estado:



"Cabe à Assembléia Legislativa com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

X - Matéria financeira, podendo:

a) autorizar, previamente, o Governador, a estabelecer concessão para exploração de serviço público."

A concorrência foi feita sem essa autorização Legislativa.

b) No item VI do Edital da Concorrência nº 16/92 (Processo Administrativo nº 5.958/92-AC) está uma cláusula que dispensa a futura concessionária de pagar qualquer taxa de exploração do Terminal Rodoviário pelo prazo de 5 (cinco) anos. E a concessão é por um prazo de quinze (15) anos.

O Terminal Rodoviário de Cuiabá é moderno, grande, espaçoso. É uma das melhores rodoviárias do País. Registra grande movimento. É uma mina de fazer dinheiro.

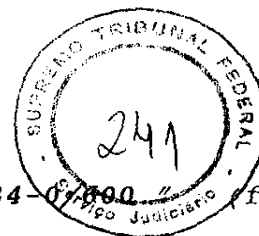
A Assembléia Legislativa exerceu o seu poder fiscalizador, conforme Constituição do Estado artigo 26, VIII:

"É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

VII - fiscalizar e controlar, diretamente, através de quaisquer de seus membros ou comissões, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta."

O artigo 2º do Decreto Legislativo ficou mau redigido. Pretendia dizer: "sob pena de crime de responsabilidade previsto na legislação."

Requer ao Colendo Tribunal se digne julgar improcedente a Ação Direta de



Inconstitucionalidade nº 834-0/000 (fls. 47/49)

"Diz a Constituição do Estado de Mato Grosso:

"Art. 25. Cabe à Assembléia Legislativa com sanção do Governador do Estado de Mato Grosso, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

...
X - matéria financeira, podendo:

b) autorizar a alienação, cessão e arrendamento de bens imóveis do Estado e o recebimento de doação com encargos gravosos, inclusive a simples destinação específica do bem.

Art. 26. É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

XXVII - apreciar convênios, acordos ou contratos celebrados pelo Poder Executivo com os Governos Federal, Estadual ou Municipais, entidades de direito público ou privado, ou particulares, de que resultem para o Estado quaisquer encargos."

Como se vê o Governo do Estado precisava de autorização prévia da Assembléia Legislativa para então baixar edital de Concorrência Pública, visando estabelecer contrato de arrendamento com a iniciativa privada, transferindo a administração e a exploração do Terminal Rodoviário de Cuiabá.

Ficou irregular o fato do prédio da rodoviária estar sendo vendido e arrendado a particulares sem autorização legislativa. Violando desta forma a Carta Matogrossense." (fls. 62/63)



O Exm^o Sr. Advogado-Geral da União suscitou questão preliminar, nestes termos:

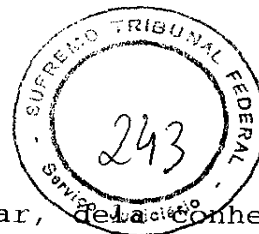
"Da exata constatação de que o artigo 2^o do Decreto Legislativo Estadual n^o 2.841, de 1992, contém efeitos individuais e específicos, chega-se à acertada conclusão da impropriedade da via processual escolhida pelo Requerente, haja vista que já se encontra pacificado nesse Colendo Tribunal o entendimento de que o controle *in abstracto* das normas, previsto na alínea a do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal, não há de dirigir-se a normas destituídas de abstração, generalidade e impessoalidade, não podendo, assim, tal controle tutelar atos de efeito concreto.

Em consequência, requer o Signatário seja declarado extinto o processo, sem julgamento do mérito, consoante permissão inserta no inciso IV do artigo 267 do CPC, haja vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo." (fls. 216)

De meritis, o Exm^o Sr. Advogado-Geral da União ratificou as informações deduzidas pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso:

"Contudo, caso superada aquela preliminar, reportando-se aos argumentos jurídicos expendidos na manifestação da Casa Legislativa do Estado de Mato Grosso, requer o Advogado-Geral da União, e assim atuando em respeito ao pronunciamento dessa Excelsa Corte, em decisão unânime, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n^o 72-1/600-ES, seja declarada a improcedência da presente Ação."

Em seguida, transcreve o voto condutor do acórdão que deferiu em parte a liminar e conclui pela procedência da ação



direta, no tópico em que, naquele julgamento liminar, ~~de la~~ conheceu o Tribunal.

É o relatório, do qual se encaminharão cópias aos Senhores Ministros.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "M. Min.". To the right of the signature is a large, stylized checkmark or flourish.

18/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 834-0 MATO GROSSO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Tem razão o parecer da Procuradoria-Geral da República ao acentuar que o voto do em. Ministro Celso de Mello no julgamento da medida cautelar, para afirmar o **fumus boni juris**, na verdade, como sói aos textos de S. Exa., esgotou o **meritum causae**.


Depois de fundar o não conhecimento da ação direta com relação ao art. 1º do decreto-legislativo, porque despido de conteúdo normativo, prosseguiu S. Exa. (f. 51, 55):

"O decreto legislativo em causa preceitua, **no entanto**, em seu art. 2º, que

"Responderão por Crime de Responsabilidade sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto".

Tenho por irrecusável a normatividade, neste ponto, do ato legislativo ora impugnado, que, ao descrever norma tipificadora de crime de responsabilidade, parece vulnerar o texto da Carta Federal.

Para aqueles - como PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", Tomo III/355, 3ª ed., 1987, Forense); MARCELO CAETANO ("Direito Constitucional", vol. II/545, item n. 179, 1978, Forense) e OSWALDO TRIGUEIRO ("Direito Constitucional Estadual", p. 191, item n. 101, 1980, Forense) - que se referem à competência da União Federal para legislar sobre a matéria (posição esta acentuada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: RF 125/93 - 125/431 - 126/77), a ofensa decorreria de usurpação das atribuições dessa pessoa estatal, previstas no art. 22, I, da Carta Política.



É de registrar, sob tal perspectiva, a decisão proferida nos autos da ADIn 307/CE, Rel. Min. CÉLIO BORJA, pela qual esta Corte suspendeu a eficácia de norma constitucional estadual que, definidora de novo tipo de crime de responsabilidade, foi reputada usurpadora da competência privativa da União, na disciplinação jurídica do tema (DJU, 28/9/90).

De outro lado, mesmo para a corrente doutrinária prestigiada por autores eminentes, como PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO ("O Impeachment", p. 88/112, 2ª ed., 1992, Saraiva) e JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 529/530, 5ª ed., 1989, RT), que sustentam a competência do Estado-membro para definir os modelos tipificadores dos crimes de responsabilidade, revela-se imprescindível, **para esse efeito específico**, a edição de lei em sentido formal.

A Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, ao editar o ato ora impugnado - **mero decreto legislativo** -, deixou de observar, no tratamento normativo da matéria, o princípio constitucional da reserva legal absoluta, desatendendo, desse modo, a advertência de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR ("Do Impeachment no Direito Brasileiro", p. 37/47, 1992, RT), para quem a definição típica dos crimes de responsabilidade exige, impõe e reclama **lei especial**.

Parece evidente, pois, que decreto legislativo não se qualifica como instrumento juridicamente hábil à tipificação de crimes de responsabilidade".

Qualquer aditamento seria de imperdoável ociosidade.

Julgo procedente em parte a ação direta para declarar inconstitucional o art. 2º do D.Leg. 2.841/92, da Assembléia Legislativa do Mato Grosso: é o meu voto.

EBS/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 834-0

PROCED. : MATO GROSSO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO

ADV. : DOMINGOS MONTEIRO DA SILVA NETO

REQDO. : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, **conheceu, em parte,** da ação direta e, na parte de que conheceu, julgou-a **procedente,** para declarar a **inconstitucionalidade** do art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.841, de 17/12/1992, promulgado pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Plenário, 18.02.99.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

- p/ 
Luiz Tomimatsu
Coordenador