



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 421087/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988; no art. 6º, III, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra disposições dos arts. 31, *caput* e § 3º, e 65, XIV e XIX, da Constituição do Estado de Rondônia, que tratam de prerrogativas do Poder Legislativo e de tipificação de condutas como crime de responsabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

*Art. 31. A Assembleia Legislativa ou qualquer de suas Comissões pode convocar Secretários de Estado, **Presidentes, Diretores, responsáveis por Departamentos ou Seções** para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua Pasta, previamente determinados, **implicando a ausência, sem justificção adequada, crime de responsabilidade.***

(...)

*§ 3º A Mesa da Assembleia Legislativa pode encaminhar pedido de informações ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado, aos Secretários de Estado e aos Diretores de órgãos e empresas públicas, **implicando em crime de responsabilidade, nos termos da lei, a recusa ou não atendimento no prazo de dez dias, bem como a prestação de informações falsas.** (Redação dada pela EC nº 21, de 03/07/2001 – D.O.E. nº 4807, de 23/08/2001)*

(...)

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

*XIV – prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior, **importando crime de responsabilidade o seu descumprimento;***

(...)

*XIX - prestar por escrito, em seu próprio nome ou de seus auxiliares, as informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, no prazo de dez dias, salvo se outro for determinado por lei federal, **importando crime de responsabilidade o não-atendimento ou recusa.** (...).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Demonstrar-se-á que as normas questionadas, ao disporem sobre prerrogativas do Poder Legislativo e sobre a tipificação de condutas como crime de responsabilidade, estabeleceram disciplina paralela à da legislação federal, com violação dos arts. 2º (separação dos poderes); 22, I (competência privativa da União para legislar sobre direito penal); e 50, *caput* e § 2º, c/c art. 25 (prerrogativas do parlamento de convocar pessoalmente e requisitar informações de titulares de órgãos diretamente subordinados à chefia do Executivo), todos da Constituição Federal.¹

2. FUNDAMENTAÇÃO

Disciplinam o *caput* e o § 2º do art. 50 da Constituição Federal de 1988:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)
(...)

§ 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-atendi-

1 Esta petição é acompanhada de cópia dos dispositivos impugnados (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

As normas constitucionais conferem ao parlamento a prerrogativa de convocar ministros e titulares de órgãos subordinados diretamente ao chefe do Executivo para prestarem informações sobre assunto determinado, bem como de requisitar informações por escrito a essas mesmas autoridades, imputando crime de responsabilidade nos casos de ausência injustificada à convocação, de recusa, de não-atendimento ou de prestação de informações falsas.

Referidos preceitos consagram importantes prerrogativas voltadas à concretização da função típica do Poder Legislativo de fiscalizar órgãos e agentes do Estado.

A fim de assegurar o adequado exercício dessa incumbência, a Constituição Federal conferiu ao parlamento três instrumentos, quais sejam, a interpeleção parlamentar, o pedido de informações e o inquérito parlamentar, que foram assim detalhados pelo Ministro Celso de Mello no julgamento de agravo regimental no RE 632.895/MG:

(...) esta Suprema Corte reconhece, ao Legislativo, em qualquer dos níveis da Federação, a titularidade do poder de controle sobre os atos do Executivo, enfatizando que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

atividade de fiscalização parlamentar permite, ao órgão dela incumbido (como sucede com as Câmaras Municipais), o acesso a diversos instrumentos viabilizadores do desempenho dessa especial prerrogativa de ordem institucional, como o poder de requisição de informações, que legitima a solicitação de esclarecimentos dirigida ao próprio Poder Executivo.

(...)

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, apóia-se nos pedidos de informação dirigidos ao Poder Executivo, inclusive ao seu Chefe, 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 direito de investigar, por sua vez – que a Constituição da República atribuiu ao Poder Legislativo (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, consistente no desempenho, pela instância legislativa, do seu essencial poder de controle.

(RE 632.895-AgR/MG. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 27.2.2012 – grifou-se)

Sobre os limites da convocação por comissões parlamentares e as distinções entre tal prerrogativa e a *solicitação de comparecimento* de que trata o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

art. 58, § 2º, V, da CF, observou o Ministro Celso de Mello, em decisão que indeferiu medida cautelar no HC 88.189/DF (DJ de 14.3.2006):

Ao contrário do que sucede com as convocações emanadas de Comissões Parlamentares de Inquérito, em que as pessoas – além de intimadas a comparecer, sob pena de condução coercitiva – estão obrigadas a depor, quando arroladas como testemunhas (ressalvado, sempre, em seu benefício, o exercício do privilégio constitucional contra a auto-incriminação), cumpre observar que tais conseqüências não se registram, no plano jurídico, se se tratar, como na espécie, de mero convite formulado por Comissão Permanente do Senado Federal, que não dispõe dos poderes de coerção atribuídos a uma CPI. Observo que o ofício reproduzido por cópia a fls. 19 limita-se a convidar (e não a convocar) o ora paciente a debater determinado tema em audiência pública, sem lhe impor, no entanto, o dever de comparecer perante esse mesmo órgão do Poder Legislativo, pois, nos termos do que prescreve o art. 58, § 2º, II e V, da Constituição, tais comissões (que não se confundem com as CPIs) somente podem "solicitar depoimento de qualquer (...) cidadão", não lhes sendo lícito, contudo, exigir-lhe a participação em audiências públicas que venham a realizar, ressalvada a hipótese - incorrente na espécie – prevista no art. 90, III, do RISF, que confere, a esses órgãos comissionais, com fundamento no próprio texto da Constituição da República (art. 50, "caput"), competência para "convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República". Isso significa, portanto, que cabe, à pessoa a quem se dirigiu mero convite, como ocorre com o ora paciente (fls. 19), avaliar se deve, ou não, aceitá-lo, eis que, diversamente do que sucede com uma CPI, as comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional não dispõem do poder de exigir o testemunho dos cidadãos por elas convidados (CF, art. 58, § 2º, V, c/c o RISF, art. 90, V). (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Mediante aplicação simétrica do art. 50 da Constituição Federal, os Poderes Legislativos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encontram-se autorizados a realizar a interpelação parlamentar, a direcionar pedidos de informações e a instaurar inquéritos parlamentares, nos termos do art. 58, § 3º, da CF.

A convocação pessoal e a requisição de informações de autoridades, contudo, não de observar a moldura traçada pelo art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição, cujos delineamentos se estendem aos demais entes federados, por força do princípio da simetria, previsto no art. 25, *caput*, da CF.

Desse modo, o conjunto de autoridades submetido às prerrogativas parlamentares previstas no art. 50, *caput* e § 1º, do texto constitucional há de se compor, no plano estadual, pelos secretários de estado e demais titulares de órgãos diretamente subordinados aos governadores de estado, sob pena de se conceder ao Legislativo estadual prerrogativas mais amplas do que as constitucionalmente necessárias ao desempenho de suas atribuições fiscalizatórias, vulnerando, por conseguinte, os aludidos dispositivos constitucionais e a própria separação de poderes (art. 2º da CF).

Nessa linha é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se vê nas ementas dos seguintes julgados:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 14.2.2012 – grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO - A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA - LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE - IMPOSIÇÃO, AO PREFEITO MUNICIPAL E RESPECTIVOS AUXILIARES, DO DEVER DE COMPARECIMENTO, PERANTE A CÂMARA DE VEREADORES, SOB PENA DE CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE - PRESCRIÇÃO NORMATIVA EMANADA DO LEGISLADOR CONSTITUINTE ESTADUAL - FALTA DE COMPETÊNCIA DO ESTADO-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CRIMES DE RESPONSABILIDADE - OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL - **TRANSGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES** - COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA PROCESSAR E JULGAR O PREFEITO NOS ILÍCITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS - ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL - ESFERA MÍNIMA DE INGERÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - EXIGÊNCIA DE OS TRIBUNAIS DE CONTAS ENCAMINHAREM RELATÓRIOS TRIMESTRAIS DE SUAS ATIVIDADES AO PODER LEGISLATIVO - PLENA ADEQUAÇÃO AO MODELO FEDERAL CONSAGRADO NO ART. 71, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO. - *A Constituição estadual não pode impor, ao Prefeito Municipal, o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa - além de provocar estado de submissão institucional do Chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal (sem qualquer correspondência com o modelo positivado na Constituição da República), transgredindo, desse modo, o postulado da separação de poderes - também ofende a autonomia municipal, que se qualifica como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. Precedentes. (...)* (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.2.2006 - grifou-se)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO "PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA", CONTIDA NOS §§ 1º E 2º DO ART. 57 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Os dispositivos impugnados contemplam a possibilidade de a Assembléia Legislativa capixaba convocar o Presidente do Tribunal de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse Chefe de Poder. Ao fazê-lo, porém, o art. 57 da Constituição capixaba não seguiu o paradigma da Constituição Federal, extrapolando as fronteiras do esquema de freios e contrapesos – cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica – e maculando o Princípio da Separação de Poderes. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Presidente do Tribunal de Justiça", inserta no § 2º e no caput do art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

(ADI 2911, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 2.2.2007 – grifou-se)

Demais disso, legislações estaduais, distritais ou municipais não podem ampliar o catálogo de autoridades sujeitas a imputação de crime de responsabilidade, sob pena de usurparem competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

Tipificação de condutas como crime de responsabilidade e definição do rito de processamento e julgamento constituem matérias afetas a direito penal e processual penal e, dessa forma, inseridas na competência legislativa privativa da União de que trata o art. 22, I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, tem-se o entendimento consolidado na Súmula Vinculante 46, segundo a qual *“a definição dos crimes de responsabilidade e o*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

Assim, “o Estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de crimes de responsabilidade” (ADI 4.190-MC-Ref/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 11.6.2010; ADI 132/RO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30.5.2003), tampouco para estabelecer regras de processo e julgamento de agentes políticos estaduais ou municipais envolvidos nesses delitos (ADI 2.220/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 07.12.2011; ADI 4.791/PR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 24.04.2015, entre outros).

Foi o que concluiu, ainda, o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADI 5.300/AP, em que declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Amapá que ampliava o rol de autoridades submetidas ao mecanismo de pedidos de informações para além do disposto no art. 50 da Constituição Federal.

No julgado, entendeu a Corte que, “na medida em que o art. 22, I, da Constituição Federal, prevê que é competência privativa da União legislar sobre direito penal (...), descabe cogitar de atribuição das Assembleias Legislativas para, a seu talante, criar novas hipóteses de crime de responsabilidade”. O acórdão foi assim ementado:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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, Relª. Minª. 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, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 27.6.2018 – grifou-se)

Dessa maneira, não se afigura legítimo que normas estaduais, distritais ou municipais, ao disciplinarem os instrumentos parlamentares da interpelação, convocação ou requisição de informações escritas, insiram no seu âmbito subjetivo autoridades sem correspondência com as mencionadas no art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição Federal que, por aplicação simétrica



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

aos entes subnacionais, há de alcançar tão somente os titulares de pastas e órgãos diretamente subordinados aos governadores de estado e prefeitos de municípios; tampouco que imputem a prática de crime de responsabilidade a qualquer autoridade, tema afeto à competência legislativa da União.

3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

O art. 31, *caput* e § 3º, da Constituição do Estado de Rondônia ampliou o rol de autoridades sujeitas à observância das prerrogativas do Parlamento de convocação pessoal e de requisição de informações escritas e documentos, de modo a incluir, além de secretários de estado e titulares de órgãos subordinados diretamente ao chefe do Poder Executivo, também “*Presidentes, Diretores, responsáveis por Departamentos ou Seções*”, diretores de órgãos e empresas públicas e o presidente do Tribunal de Contas; tipificando como crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento no prazo de dez dias ou a prestação de informações falsas.

Por sua vez, o art. 65, XIV e XIX, da CE/RO tipificou como crime de responsabilidade a inobservância das obrigações do governador do estado de prestar contas do exercício anterior dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa e de prestar informações por escrito, no prazo de dez dias, em atendimento a requisições do Legislativo e do Judiciário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há em tais normas uma clara invasão do campo reservado à União pelo art. 22, I, da CF, atinente à produção legislativa sobre matéria penal.

Com relação aos secretários de estado, a submissão ao regime de convocação pessoal e de requisição parlamentar e a sujeição à imputação de crime de responsabilidade são decorrência direta das normas da Constituição Federal (art. 50, *caput* e § 2º, c/c art. 25), bem como da legislação federal vigente (art. 13, c/c art. 74 da Lei 1.079, de 10.4.1050).

O mesmo há de se dizer do dever dos governadores de prestarem contas ao Parlamento em até sessenta dias do início da sessão legislativa, obrigação que decorre do art. 84, XXIV da CF e cujo descumprimento é tipificado como crime contra a probidade na administração pelo art. 9º, c/c art. 74 da Lei 1.079/1950.

De toda forma, definição de cláusulas tipificadoras de crime de responsabilidade é matéria que escapa da competência estadual, não havendo espaço para seu trato no texto de constituição do estado-membro.

No que toca às autoridades submetidas ao regime de convocação e requisição pelo art. 31, *caput* e § 3º, da CE/RR – presidentes, diretores, responsáveis por departamentos e seções, diretores de órgãos e empresas públicas e presidente de TCE – houve inovação indevida face aos contornos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do art. 50, *caput* e §§ 2º, da CF, com ampliação do rol de sujeitos ativos dos tipos penais dos crimes de responsabilidade, em contrariedade às aludidas normas constitucionais e aos arts. 2º, 22, I, e 25 da Carta da República.

4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham informações da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da CF. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que seja julgado procedente o pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade das disposições ora questionadas dos arts. 31, *caput* e § 3º, e 65, XIV e XIX, da Constituição do Estado de Rondônia.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO