

04/07/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.052 SÃO PAULO**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : DIANA COELHO BARBOSA

**EMENTA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 24/2008 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA O GOVERNADOR EXPEDIR DECRETOS E REGULAMENTOS PARA FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS (CE PAULISTA, ART. 47, III). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DEFINIÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONFIGURADORES DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (CE PAULISTA, ART. 20, XVI E ART. 52, §§ 1º, 2º E 3º). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). SÚMULA VINCULANTE 46/STF. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (ART. 24, § 1º, N. 4). OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO.**

1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. **Precedentes.**

2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de

**ADI 4052 / SP**

responsabilidade. **Súmula Vinculante 46/STF.**

3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, *caput*, da Constituição Federal. **Somente nos casos excepcionados** pela própria Constituição Federal **haverá prerrogativa privativa** para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).

4. Ação direta **conhecida**. Pedido julgado **procedente**.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008: (a) as expressões normativas “no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias” e “ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada”, inscritas do art. 47, III; (b) as expressões normativas previstas no art. 20, XVI: “importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas”; no § 1º do art. 52: “reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito”; assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 52; e (c) a integralidade do item n. 4 do § 1º do art. 24. Tudo nos termos do voto da Relatora e por unanimidade votos, em sessão virtual do Pleno de 24 de junho a 1º de julho de 2022, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 4 de julho de 2022.

**ADI 4052 / SP**

**Ministra Rosa Weber**  
**Relatora**

04/07/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.052 SÃO PAULO**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : DIANA COELHO BARBOSA

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de São Paulo contra expressões normativas constantes dos arts. 47, III, 52, §§ 1º, 2º e 3º, 20, XVI, e 24, § 1º, n. 4, todos da Constituição do Estado de São Paulo, na redação dada pela EC nº 24, de 23 de janeiro de 2008.

2. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte conteúdo normativo:

**Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 24, de 23 de janeiro de 2008**

“Artigo 2º - O inciso III do artigo 47, o "caput" do artigo 48 e o do artigo 52 passam a vigorar com a seguinte redação, acrescido o artigo 52 dos seguintes §§ 1º, 2º e 3º:

**‘Artigo 47. (...)**

.....  
**III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade**

**ADI 4052 / SP**

contra a lei publicada;'

.....  
**Artigo 52. (...)**

**§ 1º - Os Secretários de Estado responderão, no prazo estabelecido pelo inciso XVI do art. 20, os requerimentos de informação formulados por Deputados e encaminhados pelo Presidente da Assembleia após apreciação da Mesa, **reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito.****

**§ 2º - Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, os Secretários de Estado respondem pelos atos dos dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional a eles diretamente subordinados ou vinculados.**

**§ 3º - Aos diretores de Agência Reguladora aplica-se o disposto no § 1º deste artigo. '**

Artigo 3º - O inciso XVI do artigo 20 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

**'Artigo 20. (...)**

.....  
**XVI - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça, dos Reitores das universidades públicas estaduais e dos diretores de Agência Reguladora sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, **importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas;****

**ADI 4052 / SP**

Artigo 4º - O § 1º do artigo 24 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte item 4:

**Artigo 24. (...)**

.....  
**§ 1º (...)**  
.....

**4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.”**

**Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III)**

3. O requerente alega a incompatibilidade com o princípio da separação dos poderes da norma que **fixa prazo (30 a 180 dias) para a expedição de regulamentos executivos pelo Governador de Estado** (art. 47, III). Por idêntica razão, também reputa inconstitucional a exceção a essa regra, prevista no mesmo dispositivo, consistente no afastamento da obrigatoriedade de cumprir tal prazo em hipótese de ajuizamento de ação de controle concentrado em face da lei estadual a ser regulamentada.

Sustenta, no ponto, achar-se no âmbito da discricionariedade político-administrativa do Chefe do Poder Executivo estadual deliberar sobre o momento oportuno para a edição do regulamento de execução.

**Definição de comportamentos praticados pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º)**

4. O requerente afirma ter o legislador paulista exorbitado os limites da competência reformadora ao instituir hipóteses em que os **Secretários de Estado e os diretores de agências reguladoras** respondem pela prática de crime de responsabilidade.

5. Sobre tal aspecto, aduz que a Constituição paulista define como crime de responsabilidade a simples “recusa ou não atendimento” do pedido de informações dirigido aos Secretários de Estado ou diretores de

**ADI 4052 / SP**

agências reguladoras. Acentua que a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50), no entanto, ao definir a hipótese de renitência injustificada no cumprimento do dever de prestar informações solicitadas pelo órgão legislativo, estabelece a **falta de justa causa** como pressuposto de configuração dessa modalidade de crime de responsabilidade, de modo a afastar, a **recusa motivada** ou **fundada em justa causa**, a incidência dessa hipótese típica.

Aduz, ainda, que a norma do art. 50, § 1º, da Constituição estadual ampliou a abrangência do tipo previsto na legislação federal ao estabelecer que, **mesmo quando prestadas** as informações pelos Secretários de Estado, ainda assim, **reputar-se-á “não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito”**.

6. Além disso, aponta que o art. 50, § 2º, da Constituição paulista (na redação dada pela EC nº 24/2008) criou hipótese de **responsabilidade objetiva** dos Secretários de Estado pelos atos praticados por agentes públicos a eles subordinados ou integrantes de órgãos ou entidade vinculadas à sua pasta administrativa (art. 52, § 1º), inovando em matéria de competência exclusiva da União.

**Atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4)**

7. Por fim, o requerente defende que a outorga de competência privativa ao Poder Legislativo para a propositura de leis envolvendo a *“declaração de utilidade pública de entidades de direito privado”* (art. 24, § 1º, n. 4) configura usurpação das atribuições administrativas exclusivas do Chefe do Poder Executivo estadual.

**Pedido**

**ADI 4052 / SP**

8. No mérito, postulada a procedência dos pedidos, para que as normas impugnadas sejam declaradas inconstitucionais nos seguintes termos:

“A) as expressões, contidas no inciso III, do artigo 47, de acordo com a redação que lhe conferiu o artigo 2º da emenda, **‘no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias’**, posto que ofensivas à separação dos poderes (art. 2º da CF);

B) o tópico **‘reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito’**, contido no § 1º do artigo 52 da Constituição Estadual, bem como, na íntegra, os §§ 2º e 3º desse artigo, acrescentados pela emenda (art. 2º), por violação aos princípios da separação dos poderes e do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, da CF);

C) as expressões **‘importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas’**, constantes do inciso XVI, do artigo 20, na redação emprestada pelo artigo 3º da emenda, por usurpação da competência legislativa exclusiva da União (art. 85, § único, da CF);

D) o nº 4, do § 1º, do artigo 24, acrescentado pela emenda, por ofensa ao princípio da independência e da harmonia entre os Poderes.”

9. O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em suas informações, requer o **não conhecimento** da ação direta, por supostamente instaurar situação de confronto indireto com o texto constitucional, em face da necessidade de prévio cotejo com o teor da Lei nº 1.079/50. No mérito, defende a compatibilidade das normas questionadas com o texto da Constituição Federal, à alegação de que apenas reproduzem o modelo vigente no plano federal.

Quanto à criação de hipótese de iniciativa legislativa privativa



**ADI 4052 / SP**

atribuída ao órgão parlamentar estadual – conforme o art. 24, § 1º, n. 4, introduzido pela Emenda Constitucional estadual questionada –, assevera caracterizar opção política compatível com a discricionariedade titularizada pelo titular do poder constituinte decorrente derivado na conformação do modelo de distribuição de competências e atribuições.

10. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial dos pedidos em pronunciamento assim ementado:

“Constitucional. Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para que o Governador expeça decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Poder regulamentar – competência exclusiva do Chefe do Executivo examinar a conveniência e a oportunidade de exercê-lo. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Tipificação de crimes de responsabilidade fora dos casos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 1.079/50. Ofensa ao art. 22, inciso I, da Carta Magna. Previsão de iniciativa privativa da Assembleia Legislativa para leis que disponham sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. Normas de iniciativa reservada de observância obrigatória pelos Estados-membros. Violação à separação dos Poderes. Manifestação pela procedência parcial dos pedidos.”

11. O Procurador-Geral da República, por sua vez, opina pela procedência parcial dos pedidos. O parecer ministerial está assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 24, DE 23 DE JANEIRO DE 2008, DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE TRATA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE DO GOVERNADOR, SECRETÁRIOS ESTADUAIS, DIRETORES DE AGÊNCIA REGULADORA, DIRETORES E SUPERINTENDENTES DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA E FUNDACIONAL, DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E

**ADI 4052 / SP**

DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA PROPOR LEIS QUE VERSEM SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PENAL E AO PRINCÍPIO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.”

**É o relatório.**

04/07/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.052 SÃO PAULO**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. O Governador do Estado de São Paulo insurge-se contra normas introduzidas na Constituição estadual que condicionam o exercício do Poder Regulador por ele titularizado, criam novas hipóteses de crimes de responsabilidade e atribuem à Assembleia Legislativa a iniciativa legislativa em matérias de sua competência.

**Legitimidade ativa**

2. Reconheço a **legitimação ativa** *ad causam* do Governador do Estado de São Paulo, nos termos do art. 103, V, da Constituição da República e do art. 2º, V, da Lei 9.868/99. Tenho por configurado o **vínculo de pertinência temática** entre o conteúdo das normas questionadas e as atribuições funcionais do Chefe da Administração Pública estadual por envolver os limites que conformam o exercício de suas funções.

**Existência de controvérsia constitucional**

3. Reputo caracterizada **situação de conflito direto** entre as normas impugnadas e os parâmetros constitucionais invocados. Ao contrário do que sustentado pela Assembleia Legislativa paulista em suas informações, **não há falar em ofensa reflexa** ao texto constitucional em matéria de estruturação dos Poderes e de suas competências, uma vez que a própria Constituição Federal condiciona o exercício do poder constituinte decorrente derivado titularizado pelas Assembleias Legislativas estaduais à observância dos princípios de índole constitucional (ADCT, art. 11, *caput*).

**ADI 4052 / SP**

4. Atendidos os demais requisitos formais, **conheço** da presente ação direta e aprecio o pedido.

**Mérito**

5. Para adequada compreensão da controvérsia, sintetizo os tópicos da Constituição paulista, modificados pela EC nº 24/2008, que foram objeto de impugnação pelo Governador do Estado de São Paulo:

(a) estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III);

(b) definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º); e

(c) atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4).

6. Analiso pontualmente cada um dos temas submetidos a esta Corte.

**Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III)**

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

.....  
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, **no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias**, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, **ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada;**”

**ADI 4052 / SP**

7. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos legais que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei e regulamentação de disposições legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

Consabido competir, com exclusividade, ao Governador de Estado examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias. Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para prática de tais atos, configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

Nesse sentido, cito precedentes (**ADI 127**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29.11.2021, DJe 15.02.2022; **ADI 1.448-MC**, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 15.5.1996, DJ 02.8.1996; **ADI 3.394**, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 02.4.2007, DJ 15.8.2008). Vale transcrever, no ponto, ementas de julgados colhidos da jurisprudência desta Corte, a primeira delas de minha lavra:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.601/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. (...) ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS CONSTANTES DE REFERIDO DIPLOMA NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

.....  
3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

(**ADI 4728**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno,

**ADI 4052 / SP**

julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244  
DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

“Ação direta de inconstitucionalidade. (...) **Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial.** (...) Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade.

.....  
3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.”

(ADI 179/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 19.02.2014, DJe 28.3.2014)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

- Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.

**ADI 4052 / SP**

(ADI 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 11.3.1999, DJ 14.4.2000)

8. Na espécie, o art. 47, III, da Constituição paulista (na redação dada pela EC nº 24/2008) determina que as leis estaduais estipularão prazo para que o Governador do Estado expeça decretos e regulamentos para sua fiel execução, estabelecendo, ainda, o lapso temporal mínimo de 30 e máximo de 180 dias, para que cumpra essa atribuição, **a evidenciar sua manifesta inconstitucionalidade**, nos termos dos precedentes citados.

9. Desse modo, por configurarem manifesta interferência em aspecto inerente ao núcleo essencial das funções exercidas pelo Chefe da Administração Pública estadual, **tenho por incompatíveis** com o primado da separação dos poderes (CF, art. 2º) as expressões normativas “no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias” e “ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada”, inscritas **no inciso III do art. 47** da Constituição paulista (na redação dada pela EC nº 24/2008).

**Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º);**

‘**Artigo 20** – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

.....  
**XVI** - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça, dos Reitores das universidades públicas estaduais e dos diretores de Agência Reguladora sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, **importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas;**  
.....

**ADI 4052 / SP**

**Artigo 52. (...)**

§ 1º - Os Secretários de Estado responderão, no prazo estabelecido pelo inciso XVI do art. 20, os requerimentos de informação formulados por Deputados e encaminhados pelo Presidente da Assembleia após apreciação da Mesa, **reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito.**

§ 2º - Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, **os Secretários de Estado respondem pelos atos dos dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional a eles diretamente subordinados ou vinculados.**

§ 3º - **Aos diretores de Agência Reguladora aplica-se o disposto no § 1º deste artigo. '**

10. Vale registrar que o *caput* do art. 50 da Constituição paulista foi declarado inconstitucional por esta Suprema Corte, no julgamento da **ADI 5.289**, Rel. Min. Marco Aurélio. O dispositivo em questão **ampliava o rol de pessoas** sujeitas à imputação de crime de responsabilidade por renitência ao pedido de esclarecimentos formulado pela Assembleia Legislativa paulista. Entendeu-se configurada, naquele caso, a usurpação da competência legislativa da União no tocante à definição das hipóteses configuradoras de crimes de responsabilidade.

11. No caso, impugnam-se os §§ 1º, 2º e 3º do art. 50, que, **além incluïrem os diretores de agências executivas** entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, **também ampliam o âmbito material** dos tipos previstos na legislação federal.

Com efeito, as normas constitucionais impugnadas **equiparam** às condutas tipificadas como crimes de responsabilidade **fatos e comportamentos não previstos nem** na Constituição Federal **nem** na Lei nº 1.079/50, quais sejam:



**ADI 4052 / SP**

- (a) deixar de prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, mesmo havendo motivo justificador para a recusa ou justa causa para o não atendimento do pedido;
- (b) prestar informações, elaborando a resposta com desrespeito a parlamentar ou ao Poder Legislativo;
- (c) prestar informações, deixando de responder especificamente a cada questionamento feito;
- (d) prática das condutas anteriores (itens b e c) por subordinados e diretores de entidades vinculadas à pasta administrada pelo respectivo Secretário de Estado;

12. Ainda que se pudesse cogitar da possibilidade de tais situações subsumirem-se às hipóteses de crimes de responsabilidade previstas na Constituição Federal e tipificadas pela Lei nº 1.079/50, o fato juridicamente relevante é que os Estados-membros não dispõem de competência para legislar sobre o tema por se tratar de matéria sujeita à competência legislativa privativa da União, conforme o entendimento fixado por esta Suprema Corte no enunciado da Súmula Vinculante nº 46, que assim dispõe:

**“Súmula Vinculante nº 46**

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

13. Essa diretriz reflete a orientação jurisprudencial firmada por esta Corte em sucessivos julgamentos:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.**

1. Pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de

**ADI 4052 / SP**

interesse de agir do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada em sua constitucionalidade. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 10, § 2º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo.

2. 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 (art. 85 da Constituição da República). Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão “ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial” do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

3. Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente.”

(ADI 2220, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 06-12-2011 PUBLIC 07-12-2011)

“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.

**ADI 4052 / SP**

3. Precedentes: ADI 3.279, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe 15/2/2012; ADI 4791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 4792, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 2220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 07/12/2011; e ADI 1901, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 9/5/2003. 4. Ação direta julgada procedente.

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

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 41, caput e § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação das ECs nº 28/2002 e nº 53/2010. Competência legislativa. Caracterização de hipóteses de crime de responsabilidade. Ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembleia Legislativa. Não atendimento, pelo governador, secretário de Estado ou titular de fundação, empresa pública ou sociedade de economias mista, a pedido de informações da Assembleia. 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 Assembleia 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 Assembleia.”

**ADI 4052 / SP**

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

14. Há a ressaltar, ainda, que o § 2º do art. 50, além de usurpar a competência legislativa da União em matéria de direito penal (CF, art. 22, I), ainda estabelece hipótese de **responsabilidade penal objetiva** dos Secretários de Estado por comportamentos praticados por agentes públicos subordinados ou sujeitos ao seu poder de supervisão.

15. Imputa-se aos Secretários de Estado a prática de crime em razão de condutas realizadas por terceiros, sem nenhuma outra razão a não ser o simples fato dos integrantes do alto escalão administrativo estadual, em relação a tais pessoas, ocuparem posição de **ascendência hierárquica** ou exercerem a **tutela administrativa** sobre suas atividades. Ao assim fazer, a Constituição paulista **consagra o direito penal do autor** e transgredir os postulados que informam o princípio da legalidade (CF, art. 5º, XXXIX), notadamente o axioma que veda a punição de pessoas naturais mesmo quando ausente quaisquer elementos de dolo ou culpa em sua conduta: *"nullum crimen sine culpa"* (princípio da culpabilidade ou da responsabilidade pessoal).

Vale destacar, no sentido da incompatibilidade da responsabilidade penal objetiva com o sistema constitucional brasileiro, precedente desta Suprema Corte da relatoria do Ministro Celso de Mello:

**"HABEAS CORPUS" – (...) INEXISTÊNCIA, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, DA RESPONSABILIDADE PENAL OBJETIVA – PREVALÊNCIA, EM SEDE CRIMINAL, COMO PRINCÍPIO DOMINANTE DO MODELO NORMATIVO VIGENTE EM NOSSO PAÍS, DO DOGMA DA RESPONSABILIDADE COM CULPA – "NULLUM CRIMEN SINE CULPA" – NÃO SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL IMPOR CONDENAÇÃO CRIMINAL POR EXCLUSÃO, MERA SUSPEITA OU SIMPLES PRESUNÇÃO – O PRINCÍPIO DA**

**ADI 4052 / SP**

CONFIANÇA, TRATANDO-SE DE ATIVIDADE EM QUE HAJA DIVISÃO DE ENCARGOS OU DE ATRIBUIÇÕES, ATUA COMO FATOR DE LIMITAÇÃO DO DEVER CONCRETO DE CUIDADO NOS CRIMES CULPOSOS – ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO – INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO DOMÍNIO DO FATO AOS CRIMES CULPOSOS – DOUTRINA – “HABEAS CORPUS” DEFERIDO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(HC 138637 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 10/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 21-10-2020 PUBLIC 22-10-2020)

16. Em suma: forte nos precedentes desta Suprema Corte, tenho por caracterizada a usurpação da competência legislativa da União (CF, art. 22, I), motivo pelo qual reputo inconstitucional a expressão normativa impugnada prevista **no art. 20, XVI** (“*importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas*”); **no § 1º do art. 52** (“*reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito*”); **assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 50**, todos da Constituição do Estado de São Paulo (na redação dada pela EC nº 24/2008).

**Atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4)**

“Artigo 24. (...)

§ 1º – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

.....  
4 – **declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.** “

**ADI 4052 / SP**

17. Como se vê, o dispositivo impugnado confere ao Poder Legislativo estadual **iniciativa legislativa privativa** para a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. Ao assim fazê-lo, **restringe a competência** do Governador de Estado **apenas à prerrogativa de sancionar ou não** a lei editada pela Assembleia Legislativa paulista.

18. A **prerrogativa de iniciativa legislativa** integra o rol de instrumentos constitucionais destinados à estruturação do sistema de freios e contrapesos. Trata-se, portanto, de um **contraponto** ao princípio da separação, porque mitiga a independência e a autonomia de um dos Poderes em favor do outro. Por restringir os limites de atuação de um dos órgãos de Poder do Estado, o Supremo Tribunal Federal enfatizado que **as exceções à autonomia dos Poderes** somente podem decorrer de **previsão expressa** no próprio texto constitucional:

**“II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal.**

1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os ‘pesos e contrapesos’ adotados.

.....  
3. Do relevo primacial dos ‘*pesos e contrapesos*’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é 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 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.4.2004)

Não cabe, portanto, ao legislador constituinte estadual, **instituir vedação ao poder de iniciativa legislativa** do Governador do Estado **ou atribuir tal prerrogativa com exclusividade** ao Poder Legislativo sem que

**ADI 4052 / SP**

essa limitação ao exercício das atribuições do Chefe do Poder Executivo estadual decorra de hipótese contemplada na própria Constituição Federal.

Assim já decidiu esta Suprema Corte, ao afirmar que *“O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes”* (ADI 572, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 28.6.2006, DJ 09.02.2007).

Via de regra, **a iniciativa das leis complementares e ordinárias, “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”** (CF, art. 61, caput). **Somente nos casos excepcionados** pela própria Constituição Federal **haverá prerrogativa privativa** para a propositura das leis. A adoção das linhas básicas desse modelo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).

Nesse sentido, inúmeros precedentes desta Corte:

“(…) OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS.

- O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes.

(ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

**ADI 4052 / SP**

(ADI 2731, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198)

“I. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

(ADI 2434 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00155)

19. De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado.

**Conclusões**

20. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008:

(a) as expressões normativas *“no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias”* e *“ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada”*, **inscritas do art. 47, III;**



**ADI 4052 / SP**

**(b)** as expressões normativas previstas **no art. 20, XVI** (*“importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas”*); **no § 1º do art. 52** (*“reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito”*); **assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 52**; e

**(c)** a integralidade do item n. 4 do § 1º do artigo 24.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.052**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DIANA COELHO BARBOSA (126835/SP)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008: (a) as expressões normativas "no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias" e "ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada", inscritas do art. 47, III; (b) as expressões normativas previstas no art. 20, XVI ("importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas"); no § 1º do art. 52 ("reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito"); assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 52; e (c) a integralidade do item n. 4 do § 1º do artigo 24. Tudo nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 24.6.2022 a 1.7.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário