

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto as seguintes expressões e dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 99. Compete à Assembleia Legislativa:

[...]

XIV – processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública nos crimes de responsabilidade.

Art. 100. A Assembleia Legislativa, por maioria simples, ou qualquer de suas Comissões, poderá convocar Secretários de Estado e Procuradores Gerais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua pasta, previamente determinados, importando a ausência, sem justificação adequada, crime de responsabilidade.

Art. 158. Compete ao Tribunal de Justiça:

[...]

IV – processar e julgar originariamente:

[...]

d) nos crimes comuns e de responsabilidade:

[...]

2. os juízes estaduais e os membros do Ministério Público, das Procuradorias Gerais do Estado, da Assembleia Legislativa e da Defensoria Pública e os Delegados de Polícia ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

3. os Prefeitos, Vice-Prefeitos e os Vereadores.

Art. 159. A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

Art. 168. O Ministério Público tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça.

§ 1º O Ministério Público, pelo voto secreto e universal de seus membros, formará lista tríplice, dentre integrantes da carreira, com

mais de dois anos de atividade , para escolha do Procurador-Geral de Justiça, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para período de dois anos, permitida a recondução.

Art. 176. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei.

§ 1º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unicidade, a impessoalidade e a independência funcional.

§ 2º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras que lhe são inerentes, as seguintes:

I – promover a conciliação entre as partes em conflito de interesses;

II – atuar como curador especial;

III – atuar junto às delegacias de polícia e estabelecimentos penais;

IV – atuar como defensora do vínculo matrimonial;

V – patrocinar:

[...]

e) ação civil pública em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção ao meio ambiente e a de outros interesses difusos e coletivos;

f) os direitos e interesses do consumidor lesado, na forma da lei;

g) a defesa do interesse do menor e do idoso, na forma da lei;

h) os interesses de pessoas jurídicas de direito privado e necessitados na forma da lei;

i) a assistência jurídica integral às mulheres vítimas de violência específica e seus familiares;

Art. 178. Lei complementar disporá sobre a organização e funcionamento da Defensoria Pública, bem como sobre os direitos deveres e prerrogativas, atribuições e regime disciplinar dos seus membros, observadas, entre outras:

I – as seguintes diretrizes:

[...]

g) o Defensor Público, após dois anos de exercício da função, não perderá o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado.

[...]

IV – as seguintes prerrogativas:

a) requisitar, administrativamente, de autoridade pública e dos seus agentes ou de entidade particular: certidões, exames, perícias, vistoria, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências, necessários ao exercício de suas atribuições.

Art. 342. O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara de Vereadores, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

VI – julgamento do Prefeito e do Vice-Prefeito perante o Tribunal de Justiça.

Art. 346. Aos Vereadores aplica-se o disposto nos parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do artigo 102 desta Constituição.

Art. 352. [...]

Parágrafo único. O não pagamento da dívida fundada, referido no inciso I, não ensejará a intervenção quando o inadimplemento esteja vinculado a gestão anterior, conforme for apurado em auditoria que o Prefeito solicitará ao Conselho Estadual de Contas dos Municípios, dentro de noventa dias após sua investidura na Chefia do Executivo Municipal.

Em síntese, o Requerente argumenta que: (a) o art. 99, XIV, contrariaria os arts. 22, I c/c 85, parágrafo único, da CF, que exigiriam lei especial da União para a definição dos crimes de responsabilidade; (b) os arts. 158, IV, *d*, itens 2 e 3, e 342, VI, ofenderiam os arts. 5º, LIII; 29, VIII; e 96, III, da CF, pois suprimiriam da competência do juiz natural os processos e julgamentos das autoridades indicadas nos dispositivos; (c) o art. 159, na parte impugnada, ofenderia os arts. 103, 132 e 134, da CF, já que conferiria legitimação para a representação de inconstitucionalidade a autoridades não dotadas de tal prerrogativa; (d) as expressões do art. 168, § 1º, cuidariam de matéria reservada à Lei orgânica do Ministério Público dos Estados, em ofensa ao art. 128, §§ 3º e 5º, da CF; (e) a expressão “*e coletivos*” do *caput*, o § 1º e os incisos I a IV e V, letras “*e*” a “*i*”, do § 2º, todos do art. 176, bem como o art. 178, I, *g*, e IV, *a*, do art. 178, ofenderiam o art. 134, parágrafo único da CF; (f) o art. 176, § 2º, *e* e *f*, da mesma forma, ofenderia o art. 134, da CF, bem como seu art. 129, § 1º e 2º, ao conferir à Defensoria Pública a defesa dos interesses coletivos e o patrocínio da ação civil pública e dos direitos e interesses do consumidor; (g) o art. 178, I, *g*, seria incompatível com os arts. 37 e 41, § 1º, da CF, já que a vitaliciedade constituiria garantia privativa dos agentes públicos independentes; (h) o art. 346, por sua vez, representaria ofensa aos arts. 27, § 1º, e 29, II e VII, da CF, porque estende imunidade real e processual aos vereadores; e (i) por fim, o art. 342, parágrafo único, seria incompatível com o art. 35, da CF, já que reduz o alcance da norma constitucional sobre a intervenção dos Estados nos Municípios.

Submetida a demanda a julgamento virtual, a Min. CÁRMEN LÚCIA vota no sentido de: (a) julgar a ação prejudicada quanto à al. G do inc. I e à al. a do inc. IV do art. 178 da Constituição do Rio de Janeiro; e (b) julgar parcialmente procedente ação para declarar inconstitucionais a expressão “ e o Defensor Público Geral do Estado ” contida no inc. XIV do art. 99; a expressão “ e Procuradores Gerais ” contida no *caput* do art. 100; as expressões “ das Procuradorias Gerais do Estado, da Assembleia Legislativa e da Defensoria Pública e os Delegados de Polícia ” contidas no item 2 da al. d do inc. IV do art. 161; as expressões “ os Vice-Prefeitos e os Vereadores ” contidas no item 3. da al. d do inc. IV do art. 161; as expressões “ por Comissão Permanente ou pelos membros ” do art. 162; as expressões “ pelo voto secreto e universal de seus membros ” e “ com mais de dois anos de atividades ” contidas no § 1º do art. 171; o § 3º do art. 179; a expressão “ do Vice-Prefeito ” do inc. IV do art. 345, o parágrafo único do art. 355 e o art. 349 da Constituição do Rio de Janeiro.

Inicialmente, observo que as pequenas alterações meramente terminológicas e/ou topográficas promovidas por Emendas posteriores não impedem o prosseguimento do controle abstrato já instaurado. Portanto, acompanho a eminente Relatora quanto à inocorrência de alterações substanciais de conteúdo das normas impugnadas.

De outras perspectiva, constato que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 230 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014), o TRIBUNAL, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da alínea g do inciso I e da alínea a do inciso IV, ambas do art. 178, da Constituição do Rio de Janeiro.

Esta CORTE já firmou jurisprudência no sentido da prejudicialidade das ações de controle de constitucionalidade quando o dispositivo impugnado já tiver sido objeto de pronunciamento pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL sobre sua constitucionalidade (ADI 3341, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 1/7/2014; ADI 282, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/2019; ADI 5439 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, SV de 2/4/2021 a 12/4/2021, acórdão pendente de publicação), razão pela qual também reconheço, nesses pontos, a perda de objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No que se refere ao mérito da controvérsia, peço vênia para divergir parcialmente da eminente Relatora para declarar a integral

constitucionalidade do art. 159, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (renumerado pela Emenda 16/2000 como art. 162), que dispõe sobre os legitimados para propor a representação de inconstitucionalidade.

Como se sabe, a Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, ampliou a legitimidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Até então, somente o Procurador-Geral da República dispunha da legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade de leis.

Igualmente, em reforço a essa pretendida pluralização do rol de legitimados, o art. 125, § 2º, do texto constitucional dispõe caber aos Estados-Membros a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedando-se expressamente, porém, a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Nesse contexto, considerando que o entendimento desta CORTE firmou-se no sentido de que o rol do art. 103 da Constituição Federal não é de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais (ARE 727.505 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 17/6/2015; ARE 940936 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 1/8/2018), eventual ampliação decorrente do exercício de uma competência legítima constitucionalmente atribuída aos Estados não traduz, ao menos em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade.

Destaco, a propósito, o seguinte trecho do voto proferido pelo Min. SEPÚLVEDA PERTENCE quando do julgamento da medida cautelar desta Ação Direta de Inconstitucionalidade:

Estou, *data venia*, em que carece de plausibilidade a arguição, a qual, de um lado, trai o mau vez de reduzir o poder constituinte estadual à imitação servil da Constituição Federal e, de outro, não leva às consequências devidas as suas premissas, que induziriam a impugnação a outros tópicos do mesmo dispositivo.

No tocante ao controle direto da constitucionalidade de âmbito estadual, a única regra federal a preservar é a do art. 25, § 2º, CF, que autoriza os Estados a instituir a representação e lhes veda apenas a atribuição de legitimação para agir a um único órgão [...].

Não vejo base, entretanto, para impugnar a ampliação da iniciativa, pelo Estado, a outros órgãos públicos ou entidades: eventuais desdobramentos de sua atuação concreta, em relação às

suas finalidades institucionais, poderão eventualmente ser questionadas à luz do requisito da pertinência temática (STF, ADIn 305, 22.5.91, Brossard); mas não inibem, em tese, o deferimento da legitimação.

Por outro lado, divirjo parcialmente da eminente Relatora quanto à conclusão pela inconstitucionalidade material das expressões “ *pelo voto secreto e universal de seus membros* ” e “ *com mais de dois anos de atividade* ” contidas no § 1º do art. 171 da Constituição do Rio de Janeiro.

A respeito do tema, cabe observar que a Constituição brasileira de 1988 afastou qualquer subordinação do Ministério Público em relação ao Governo, garantindo-lhe dedicação exclusiva ao Estado Democrático de Direito, definindo-o como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e impondo-lhe a defesa intransigente da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O novo *status* constitucional de independência, autonomia e imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público em 1988, estabeleceu a garantia de autogoverno, reforçando-a pela concessão, respectivamente, ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça, de iniciativa de lei sobre a organização dos Ministérios Públicos da União e dos Estados para deflagrar o processo legislativo de edição de leis complementares que disciplinem sua organização, em consonância com os princípios e preceitos constitucionais.

As garantias de autogoverno e iniciativa de lei se completam nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal, que, ao enumerarem as garantias institucionais do *Parquet*, estabelecem (art. 127, § 2º) autonomia funcional e administrativa; e consagram seu autogoverno, estabelecendo a forma de investidura do chefe da Instituição, duração do mandato e possibilidade de perda - §§ 1º e 3º, do PGR; §§ 2º e 4º, dos PGJs -, e **iniciativa de lei complementar** para o estabelecimento da organização, atribuições e o estatuto de cada Ministério Público; **inclusive no tocante à regulamentação da previsão constitucional de escolha do Procurador-Geral**.

No tocante ao autogoverno, visando à proteção da sociedade e à defesa intransigente do regime democrático, a Constituição Federal consagrou o modo de nomeação e destituição do Chefe da Instituição, seja do Ministério Público da União (Procurador-Geral da República), seja dos Ministérios

Públicos dos Estados (Procurador-Geral de Justiça), bem como a existência de mandato por tempo certo, impossibilitando sua demissão *ad nutum*, garantindo-lhe a imparcialidade necessária.

Dessa forma, competirá ao Procurador-Geral o exercício do autogoverno da Instituição, sem possibilidade de qualquer ingerência, seja do Executivo, seja do Legislativo ou do Judiciário, o que configura importante garantia institucional, como ressaltado pelo Min. CELSO DE MELLO:

Dentre as garantias objetivas, ou de índole constitucional, asseguradas pela nova Constituição ao Ministério Público, está aquela que consagra o princípio de autogoverno dessa Instituição, cuja realidade, em nosso sistema de direito positivo, deriva, essencialmente, da alta missão institucional que vincula o *Parquet*, de modo absolutamente incondicional, à tutela da ordem jurídica, à defesa do regime democrático e à proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Voto do Min. Celso de Mello, no MS 21.239; RTJ 147/162).

Ainda, em relação à escolha e investidura do Procurador-Geral de Justiça, para o exercício do autogoverno, a Constituição Federal prevê que os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice entre integrantes da carreira, **na forma da lei respectiva** (CF, art. 128, § 5º), para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma única recondução sucessiva, desde que, obviamente, ingresse novamente na lista tríplice escolhida pela carreira.

A iniciativa ministerial para a propositura da “*lei respectiva*”, em que pese a evolução legislativa, sofreu uma atenuação em face da existência de previsão de iniciativa presidencial para organização do Ministério Público da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, *d*), gerando três situações:

1) Iniciativa privativa de lei ordinária do Presidente da República para normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados – a atual Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais).

2) Iniciativa concorrente de lei complementar federal do Presidente da República e do Procurador-Geral da República para o Estatuto do Ministério Público da União – atual LC 75/1993.

3) Iniciativa privativa de lei complementar estadual dos Procuradores-Gerais de Justiça para as Leis Orgânicas Estaduais dos Ministérios Públicos.

No tocante à União, por tratar-se de *prerrogativa institucional*, foi excepcional a previsão constitucional de hipótese de *iniciativa legislativa concorrente* para apresentação de projeto de lei complementar federal que disporá sobre a organização do Ministério público da União, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, *d*, e 128, § 5º). Assim, apesar de o art. 61 prever as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República, o próprio texto constitucional ressaltou, no § 5º do art. 128, a possibilidade de concorrência do Procurador-Geral da República (ADI 3.802, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/11/2016).

Essa dicotomia, em relação à iniciativa para apresentação do projeto de lei complementar de organização do Ministério Público da União, foi interpretada como excepcional por esta CORTE, ao apontar que o legislador constituinte estabeleceu uma concorrência entre o Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, *d*) e o Procurador-Geral da República (CF, art. 128, § 5º), (ADI 3041, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2012; ADI 4.203, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/2015; ADI 2.420, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 8/4/05; ADI 2.436, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 9/5/2003).

Em relação aos Ministérios Públicos estaduais, porém, essa dicotomia não existe, pois o texto constitucional, com exclusividade, reservou aos respectivos Procuradores-Gerais de Justiça de cada Estado-Membro a iniciativa para lei complementar que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério público (CF, art. 128, § 5º).

A Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei 8.625/1993) regulamentou as normas gerais para efetividade do dispositivo constitucional, prevendo que a eleição da lista tríplice far-se-á mediante voto plurinominal de todos os integrantes da carreira e que, caso o Chefe do Poder Executivo não efetive a nomeação do Procurador-Geral de Justiça nos 15 dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, será investido automaticamente no cargo o membro do Ministério público mais votado, para exercício do mandato; **cabendo às respectivas leis complementares estaduais a complementação das regras procedimentais da escolha**.

Houve, portanto, reserva material de lei complementar estadual de iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça para o encaminhamento do *projeto inicial de lei orgânica estadual do Ministério Público* ; permanecendo a *iniciativa privativa* para o encaminhamento de projetos de lei que alterem a lei complementar original, inclusive no tocante às matérias de estrutura organizacional, entre elas, o procedimento normativo para o cumprimento do mandamento constitucional de escolha e investidura da Chefia da Instituição (CF, art. 128, § 3º).

O modo de investidura do Procurador-Geral de Justiça constitui, portanto, garantia de independência e autogoverno da Instituição com fulcro constitucional (CF, art. 128, § 3º), normatização geral nacional (Lei 8.625/1993) e detalhamento por lei complementar estadual de iniciativa do respectivo Procurador-Geral de Justiça, sendo obrigatório a todos os Estados. Esta CORTE SUPREMA, inclusive, declarou inconstitucionais previsões de constituições estaduais que pretenderam alterar essa disciplina, ora condicionando a nomeação do Procurador-Geral da Justiça à prévia aprovação da respectiva Assembleia Legislativa, “por consagrar critério discrepante do estabelecido no art. 128, § 3º, da Carta Federal e do princípio da independência e harmonia dos Poderes” (ADI 1.506, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 12/11/1999; ADI 1.962, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 1º/2/2002; ADI 2.319, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 9/11/2001); ora alterando a limitação de reconduções (ADI 2.622, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 10/11/2011).

Nesse contexto, consideradas essas premissas, assiste razão ao Requerente quando aduz que as expressões indicadas no art. 168, § 1º, da Constituição do Rio de Janeiro (atual art. 171), ao regulamentar a previsão de escolha da chefia da Instituição (CF, art. 128, § 3º), tratam de matéria reservada pela Constituição Federal à Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (CF, art. 128, § 5º), incidindo, assim, em dupla inconstitucionalidade formal, tanto por desrespeito à reserva material de lei complementar, quanto pela inobservância da iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça para encaminhamento do projeto de lei que estabelece a organização, atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Com relação aos demais dispositivos impugnados, acompanho as conclusões lançadas pela Relatora, Min. CÁRMEN LÚCIA.

A jurisprudência deste TRIBUNAL firmou-se no sentido de que compete apenas à União (art. 22, I, c/c art. 85, parágrafo único da CF) legislar sobre a definição de crimes de responsabilidade e sobre o processo e julgamento deles.

Destaco, nesse sentido, o enunciado 722 da Súmula do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, convertida na Súmula Vinculante 46, segunda a qual a “ *definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União* ”, entendimento reafirmado pelo Plenário da CORTE, entre outras, no julgamento da ADI 5895, de minha relatoria, assim ementada:

Ementa: CONSTITUCIONAL. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA SOBRE TIPIFICAÇÃO, PROCESSO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE . CONHECIMENTO PARCIAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE . DISPOSIÇÕES DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REPRODUZ LEGISLAÇÃO FEDERAL DE REGÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Ação Direta não conhecida em relação ao inciso I do art. 65 da Constituição do Estado de Roraima, pois sua inconstitucionalidade já foi declarada no julgamento da ADI 4.805, Relator Ministro LUIZ FUX. 2. **Compete apenas à União (art. 22, I, c/c art. 85, parágrafo único, da CF) legislar sobre a definição de crimes de responsabilidade e sobre o processo e julgamento desses ilícitos. Essa competência foi exercitada pela edição da Lei Federal 1.079/1950, em grande parte recepcionada pela Constituição de 1988. (Enunciado 722 da Súmula do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, convertida na Súmula Vinculante 46) . 3. No caso, são inconstitucionais os artigos 64 e 65, § 2º, da Constituição de Roraima, por afronta à competência legislativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade, seja tipificando os ilícitos ou disciplinando questões inerentes ao processo e ao julgamento. 4. A mera repetição, pela Assembleia Legislativa em seu Regimento Interno, da legislação federal de regência – tanto do regramento da Lei 1.079/1950, como do conteúdo prescrito pelo precedente firmado pela CORTE na ADPF 378-MC – denota uma coerente harmonização das normas sobre o funcionamento interno da Casa Legislativa na apuração dos crimes de responsabilidade do Governador e dos Secretários de Estado, o que não se confunde com a alegada invasão**

de competência legislativa da União. 5. Ação conhecida parcialmente e, nessa parte, julgada parcialmente procedente (ADI 5895, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019).

Inconstitucional, portanto, a expressão “ *e o Defensor Público Geral do Estado* ” contida no art. 99, XIV, da Constituição do Rio de Janeiro.

No que se relaciona ao art. 100 do texto da Constituição carioca, cabe ressaltar que a Constituição federal apresenta expressamente o rol de autoridades sujeitas à acusação pela prática de crime de responsabilidade na hipótese em que haja o descumprimento de pedido de informações procedido pelo Poder Legislativo. Nesse rol, inclui os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República no seu âmbito normativo.

Contudo, a norma impugnada na presente ação direta traz a expressão “ *e Procuradores Gerais* ” como autoridades às quais a Assembleia Legislativa poderia solicitar informações, sob pena de imputação de crime de responsabilidade. Assim procedendo, a Constituição Estadual trouxe inovação inconstitucional na configuração típica do crime de responsabilidade, na medida em que, em desconformidade com o princípio da simetria, previu autoridades diversas das contempladas no texto constitucional.

Na medida em que o art. 22, I, da Constituição Federal, prevê que é competência privativa da União legislar sobre direito penal – disposição que alcança a configuração típica das condutas puníveis a título de crime de responsabilidade, – descabe cogitar de atribuição estadual para a criação de novas hipóteses de crime de responsabilidade. Esse, como assinalado acima, é o entendimento constante do Enunciado 46 da Súmula Vinculante desse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, também reafirmado, entre outros casos, no julgamento da ADI 5300, de minha relatoria:

Ementa: 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, Rel.^a. Min.^a. 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 28/6/2018).

Por outro lado, como bem ressaltado pela Relatora, Min. CÁRMEN LÚCIA, a previsão de processamento e julgamento dos (a) membros das Procuradorias Gerais do Estado, (b) membros da Assembleia Legislativa, (c) membros da Defensoria Pública, (d) delegados de polícia, (e) do vice-prefeitos e (f) vereadores (art. 161, IV, *d*, itens 2 e 3; e art. 345, da Constituição do Rio de Janeiro) por crimes de responsabilidade no Tribunal de Justiça representa usurpação da competência privativa da União para editar normas de caráter geral sobre processo e julgamento por tais ilícitos (arts. 22, I c/c 85, parágrafo único, da CF).

Igualmente, quanto ao estabelecimento de prerrogativa de foro dessas autoridades, os dispositivos mostram-se inconstitucionais.

Embora não se apresente como um princípio absoluto, o fato é que, tendo como premissas os princípios do juiz natural (art. 5º, XXXVI e LIII, da CF) e da igualdade (art. 5º, caput, da CF), a Constituição Federal estabeleceu, como regra, o julgamento dos processos judiciais em dupla instância, isto é, inicialmente no juízo monocrático, em jurisdição de primeiro grau, e, posteriormente, por meio de órgão colegiado, em segundo grau de jurisdição.

Com efeito, o princípio do juiz natural é vetor constitucional consagrador da independência do Poder Judiciário e da imparcialidade do órgão julgador, que, a um só tempo, legitima tanto a atuação estatal, quanto a segurança esperada pelo jurisdicionado contra o arbítrio estatal. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

Trazido para o campo processual e seus consectários, essas premissas constitucionais convergem para que todos os cidadãos sejam processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais, seguindo-se, na generalidade dos casos, a lógica do duplo grau de jurisdição.

Não se desconhece que a própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu, de maneira excepcionalíssima, hipóteses que fogem ao modelo acima delineado, prevendo casos de foro por prerrogativa de função para determinadas autoridades públicas, que serão processadas e julgadas, originalmente, por Tribunais.

Contudo, decorrentes diretamente da Constituição Federal, que as institui em caráter exauriente, todas essas hipóteses de foro por prerrogativa de função constituem excepcionais ressalvas aos princípios do juiz natural (art. 5º, XXXVI e LIII, CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, CF), e, nessa condição, devem ser interpretadas de maneira estrita, sob pena de se transformar a exceção em regra.

Destaco, nesse sentido, o procedente firmado no julgamento da ADI 2.553 (Rel. Min. GILMAR MENDES, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/2020), assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL PENAL. COMPETÊNCIA POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTENDE FORO CRIMINAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO A PROCURADORES DE ESTADO, PROCURADORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DEFENSORES PÚBLICOS E DELEGADOS DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DAS HIPÓTESES DEFENDIDAS PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE FEDERAL. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. 1. A Constituição Federal estabelece, como regra, com base no princípio do juiz natural e no princípio da igualdade, que todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais. 2. Em caráter excepcional, o texto constitucional estabelece o chamado foro por prerrogativa de função com diferenciações em nível federal, estadual e municipal. 3. Impossibilidade de a Constituição Estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de função àqueles que não abarcados pelo legislador federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 81, IV, da Constituição do Estado do Maranhão.

Além disso, mostra-se patente a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 352 da Constituição do Rio de Janeiro, que, como ressaltado pelo Requerente, reduz “ *drasticamente o alcance da norma constitucional federal, no tocante à intervenção dos Estados nos Municípios* ”.

Como tive a oportunidade de assinalar em sede doutrinária, a intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Trata-se, assim, de um mecanismo fundamental instituído pela Constituição da República para o complexo equilíbrio federativo, dele não podendo prescindir, “ *para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas* ” (MS 21.041, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 13/3/1992).

A União, em regra, somente poderá intervir nos Estados-Membros e no Distrito Federal, não podendo intervir diretamente nos municípios, salvo se existentes dentro de Território Federal (CF, art. 35, caput). Os Estados, por sua vez, somente poderão intervir nos municípios integrantes de seu território.

A adoção dessa medida extremada e excepcional de intervenção na autonomia política dos entes federados constitui ato privativo do Chefe do Poder Executivo, a quem caberá não apenas o decreto, mas igualmente a execução das medidas interventivas. Assim, no caso dos Estados-Membros e do Distrito Federal, pela União, só poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (CF, art. 84, X); e no caso da intervenção municipal, pelos Estados-Membros, por seus respectivos governadores, certo que, na hipótese do art. 35, IV, da CF, depende também de ação julgada procedente pelo Tribunal de Justiça.

Para que ocorra a possibilidade excepcional de decretação da intervenção – como um direito/dever da União ou do Estado, respectivamente, nos casos de intervenção federal e municipal –, necessária a presença de uma das hipóteses taxativamente descritas na Constituição Federal, consoante já ressaltado, pois consiste em uma excepcionalidade no Estado Federal.

Com efeito, é de fundamental importância o tratamento restritivo dado ao instituto da intervenção (seja ela federal ou estadual), para a viabilização do próprio sistema federativo e da harmonia que deve preponderar nas relações entre as unidades da Federação, considerada a grave restrição que acarreta na autonomia dos entes federados, impondo que não se ampliem os casos de sua incidência para além daqueles autorizados, em *numerus clausus*, pelo constituinte federal.

Nesse contexto, as ordens jurídicas dos Estados-Membros, a despeito de sua autonomia para auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração, devem observar os condicionantes estabelecidos pela Constituição Federal, notadamente considerada, em nosso regime vigente, a autonomia municipal como princípio constitucional sensível (art. 34, inciso VII, alínea “c”, da CF).

No caso da intervenção estadual nos Municípios, as hipóteses excepcionais que permitem a supressão da autonomia municipal e autorizam a sua intervenção encontram-se taxativamente previstas no art. 35 da Constituição Federal, sem qualquer possibilidade de alteração pelo legislador constituinte estadual – seja ampliando, seja reduzindo o alcance da norma constitucional federal –, consoante enfatiza a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (I 591, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 16/9/1998).

Nesse sentido, ainda, anoto o recente precedente da CORTE:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. ART. 15, INCISOS IV E V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. PREVISÃO DE HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS PARA ALÉM DO ROL TAXATIVO ESTABELECIDO NO ART. 35 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. A análise das normas que regem o Estado Federal evidencia a autonomia dos entes federados como regra no regime federativo, caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração. 3. Para que ocorra a possibilidade excepcional de afastamento dessa autonomia política mediante a decretação da intervenção federal ou estadual, necessária a presença de uma das hipóteses taxativamente previstas, respectivamente, nos arts. 34 e 35 da Constituição Federal, pois consiste em uma excepcionalidade no

Estado Federal, sem qualquer possibilidade de ampliação pelo legislador constituinte estadual. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 4. A Constituição do Estado da Paraíba, ao autorizar a intervenção nos municípios paraibanos para além dos casos descritos, em *numerus clausus*, no art. 35 da Constituição da República, feriu a autonomia dos municípios e vulnerou o próprio equilíbrio federativo. 5. Ação direta julgada procedente (ADI 6617, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/3/2021).

Por fim, em consonância com o voto apresentado pela Min. CÁRMEN LÚCIA, declaro a inconstitucionalidade do art. 349 da Constituição do Rio de Janeiro, por afronta ao art. 29, VIII, da Constituição Federal, bem como, assentando o prejuízo da ação quanto à alegada inconstitucionalidade material do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 179, do referido texto constitucional estadual, em razão da alteração do art. 134 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 80/2014, assentar a inconstitucionalidade formal do art. 179, § 3º, por ofensa ao art. 61, § 1º, *d*, da Constituição Federal.

Diante do exposto, DIVIRJO PARCIALMENTE da eminente Relatora para declarar a integral constitucionalidade do art. 162 e a inconstitucionalidade formal das expressões “ *pelo voto secreto e universal de seus membros* ” e “ *com mais de dois anos de atividade* ” contidas no art. 171, § 1º, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acompanhando Sua Excelência quanto aos demais dispositivos.

É o voto.