

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Preliminarmente, analiso eventual prejuízo da presente ação direta em razão de alterações posteriores das normas impugnadas.

Ressalto que as normas da Constituição do Rio de Janeiro impugnadas não sofreram alteração substancial de conteúdo por Emendas posteriores.

A Procuradoria-Geral da República procedeu ao aditamento da peça inicial registrando ter havido mera renumeração dos dispositivos, mantendo-se, no que importa, o conteúdo dos dispositivos impugnados. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de não haver, nessas hipóteses, prejuízo da ação. Neste sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DA NORMA IMPUGNADA. INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. É correta decisão monocrática que entende não prejudicada ação direta de inconstitucionalidade em virtude de sobrevinda de alteração legislativa não-substancial da norma impugnada. Nova redação que não altere o sentido e o alcance do dispositivo atacado não implica a revogação deste, de sorte que permanece viável o controle concentrado de constitucionalidade. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADI n. 2.581-gR-segundo/SP, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 16.12.2005).

Importante ressaltar que a al. g do inc. I e a al. a do inc. IV do art. 178 foram julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 230/RJ, pelo que, **nesse ponto, há perda de objeto da presente ação direta.**

Assim, conheço parcialmente da ação para examinar a validade constitucional do inc. XIV do art. 99, do *caput* art. 100, dos itens 2 e 3 da al. d

do inc. IV do art. 161, do art. 162, do § 1º do art. 171, do art. 179, *caput*, § 2º e § 3º, incs. I a IV e V das als. e a *i*, do art. 345, do art. 349 e do parágrafo único do art. 355 da Constituição do Rio de Janeiro.

Inc. XIV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro

2. No inc. XIV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro, na data do ajuizamento da presente ação direta se dispunha:

“Art. 99. Compete privativamente 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”.

Sustentou o autor que as expressões “ e o Procurador-Geral da Defensoria Pública ” estariam a contrariar o inc. I do art. 22 e o parágrafo único do art. 85 da Constituição da República, dos quais “ *decorre [ria] a exigência de lei especial da União para a definição dos crimes de responsabilidade* ” (fl. 6, da petição inicial).

Em 14.12.2000, a expressão “ *Procurador-Geral da Defensoria Pública* ” foi alterada pela Emenda Constitucional n. 16 para “ *Defensor Público Geral do Estado* ” e o inciso impugnado passou a assim dispor:

“Art. 99. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: [...] XIV - processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado nos crimes de responsabilidade”.

Os dispositivos da Constituição da República tidos por contrariados assim dispõem:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.*

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

Ressalte-se que a lei nacional especial a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição da República é a Lei n. 1.079/1950, recepcionada pela ordem constitucional vigente (ADPF n. 378-MC/DF, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.3.2016; ADI n. 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006; MS n. 24.297/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 14.2.2003; MS n. 21.564/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Redator para o acórdão o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 27.8.1993; e MS n. 21.623/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 28.5.1993).

3. A questão posta na presente ação direta de inconstitucionalidade não é nova neste Supremo Tribunal, na qual se afirma ser de competência privativa da União legislar sobre normas de processamento e julgamento de crimes de responsabilidade.

Em 10.8.2006, o Ministro Eros Grau, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.628/SC, votou pela inconstitucionalidade formal de dispositivos da Constituição de Santa Catarina nos quais se dispunha ser de competência da Assembleia Legislativa julgar o Governador do Estado nos crimes de responsabilidade. Salientou ser a matéria tratada pela Lei n. 1.079/1950, pela qual se “*atribui a um tribunal especial a competência para julgar o Governador*”.

Ressaltou que a Constituição catarinense não poderia, sob pena de invadir competência legislativa da União, consubstanciar normas processuais a serem observadas no julgamento de crimes de responsabilidade.

No acórdão, tem-se a seguinte ementa:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO “E JULGAR” [ART. 40, XX]; DO TRECHO “POR OITO ANOS” [ART. 40, PARÁGRAFO ÚNICO]; DO ART. 73, § 1º, II, E §§ 3º E 4º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPUGNAÇÃO DE EXPRESSÃO CONTIDA NO § 4º DO ARTIGO 232 DO REGIMENTO INTERNO DA

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. PRECEITOS RELATIVOS AO PROCESSO DE IMPEACHMENT DO GOVERNADOR. LEI FEDERAL N. 1.079/50. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. RECEBIMENTO DO ARTIGO 78 PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A expressão "e julgar", que consta do inciso XX do artigo 40, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição catarinense consubstanciam normas processuais a serem observadas no julgamento da prática de crimes de responsabilidade. Matéria cuja competência legislativa é da União. Precedentes. 2. Lei federal n. 1.079 /50, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade. Recebimento, pela Constituição vigente, do disposto no artigo 78, que atribui a um Tribunal Especial a competência para julgar o Governador. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, matéria de competência legislativa da União. (...) 7. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: i) as expressões "e julgar", constante do inciso XX do artigo 40, e ii) "por oito anos", constante do parágrafo único desse mesmo artigo, e o inciso II do § 1º do artigo 73 da Constituição daquele Estado-membro" (ADI n. 1.628/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 24.11.2006).

Em 16.11.2011, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente ação direta de minha relatoria para declarar a inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado de São Paulo pelas quais se dispunha sobre crime de responsabilidade do Governador do Estado:

“EMENTA: 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.(...) 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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.220/SP, de minha relatoria, Plenário, DJ 7.12.2011).

A constitucionalidade de preceitos da Constituição do Espírito Santo nos quais se estabelecia ser da competência exclusiva da Assembleia Legislativa processar e julgar o Governador do Estado, foi analisada pelo Plenário deste Supremo Tribunal em ação direta também de minha relatoria. Em 12.2.2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES foi julgada procedente e a inconstitucionalidade formal desses dispositivos declarada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 56, INC. XXI, E 93 DA CONSTITUIÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. INCOMPETÊNCIA DE ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE COMETIDOS POR GOVERNADOR. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA O GOVERNADOR POR PRÁTICA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. 1. Inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-membros para legislar sobre processamento e julgamento de crimes de responsabilidade (art. 22, inc. I, da Constituição da República). [...] 3. Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o inc. XXI do art. 56 (‘processar e julgar o governador e o vice-governador do estado nos crimes de responsabilidade e os secretários de estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles’); e da segunda parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo (‘ou perante a assembleia legislativa, nos crimes de responsabilidade’)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES, de minha relatoria, Plenário, DJe de 24.4.2015).

Em conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.792/ES foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.800/RO, também de minha relatoria, que tinha por objeto dispositivos da Constituição de Rondônia estabelecendo competir à Assembleia Legislativa daquele Estado processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade (DJe de 24.4.2015).

Ainda em 12.2.2015, e nesse mesmo sentido, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.791/PR, Relator o Ministro Teori Zavascki, o

Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Paraná (DJe 24.4.2015).

4. Esta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal veio a ser sumulada em 9.4.2015:

Súmula Vinculante n. 46: “ A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

Desde então esse entendimento vem sendo reiterado em diversos julgados.

Em 4.5.2017, julgou-se procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.764/AC, ajuizada contra dispositivos da Constituição do Acre e, além de mantida a jurisprudência no sentido de ser da competência privativa da União legislar sobre crime de responsabilidade, autorizou-se aos Ministros decidirem outras ações monocraticamente:

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Normas da Constituição Estadual sobre Crimes de Responsabilidade. Licença Prévia da Assembleia Legislativa para Instauração de Processos por Crimes Comuns . 1. ‘A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União’ (Súmula Vinculante 46, resultado da conversão da Súmula 722/STF). São, portanto, inválidas as normas de Constituição Estadual que atribuam o julgamento de crime de responsabilidade à Assembleia Legislativa, em desacordo com a Lei nº 1.079/1950. Precedentes” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.764/AC, Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017).

Nessa mesma data foram julgadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.797/MT (Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017) e 4.798/PI (Redator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, DJe 15.8.2017) e declarados inconstitucionais dispositivos das Constituições de Mato Grosso e do Piauí, nos quais se tratava de crimes de responsabilidade, pela inconstitucionalidade formal

dessas normas por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

As normas da Constituição de Roraima nas quais se atribuía à Assembleia Legislativa competência para julgar, em crime de responsabilidade, o Governador e se tratava da configuração, normas e processamento desse crime, foram julgadas inconstitucionais na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.805 (Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 14.6.2017) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.895/RR (Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 15.10.2019).

Ressalto que, em 12.6.2017, analisando o inc. XIII do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro, o Ministro Luiz Fux julgou procedente, monocraticamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.772/RJ para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, no qual assim se dispunha:

*“Art. 99 - Compete privativamente à Assembleia Legislativa:
XIII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles” (DJe 24.10.2017).*

5. Relembro estar em análise na presente ação direta o inc. XIV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro, no qual se afirma ser de competência da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro *“processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado nos crimes de responsabilidade”*.

O autor pede seja declarada a inconstitucionalidade apenas da expressão *“e o Procurador-Geral da Defensoria Pública”*, alterada pela Emenda Constitucional n. 13/2000 para *“e o Defensor Público Geral do Estado”*.

Assim, em atenção aos precedentes citados, a inconstitucionalidade formal do inc. XIV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro é inequívoca, pois estabelece a competência da Assembleia Legislativa para processamento e julgamento do Procurador-Geral de Justiça, do Procurador-Geral do Estado e do Defensor Público-Geral por crimes de responsabilidade, em afronta à competência privativa da União para editar

normas de caráter nacional sobre processo e julgamento por esses ilícitos (inc. I do art. 22 e parágrafo único do art. 85 da Constituição da República).

6. Há de se declarar a inconstitucionalidade da expressão “ e o Defensor Público Geral do Estado ” contida no inc. XIV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro.

Caput do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro

7. O autor pede seja declarada a inconstitucionalidade da locução “e Procuradores Gerais” prevista no *caput* do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro. Leia-se o dispositivo:

“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”.

Assevera afronta ao princípio da simetria, dado que pelo art. 50 da Constituição da República se autoriza à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou a qualquer de suas Comissões a convocação apenas de Ministros de Estado e outros titulares de órgãos subordinados à Presidência da República.

Argumenta que, assim, ao prever a possibilidade de convocação pela Assembleia Legislativa de autoridades outras que não os Secretários de Estado, importando sua ausência em crime de responsabilidade, a Constituição do Rio de Janeiro afronta o inc. I do art. 22 da Constituição da República.

8. Em 16.11.2011, o Plenário deste Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.279/SC, Relator o Ministro Cezar Peluso, para declarar a inconstitucionalidade de preceito da Constituição de Santa Catarina no qual autorizada a Assembleia Legislativa a convocar, além dos Secretários de Estado, os titulares de Fundações,

Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista para prestar informações e estabelecia importar em crime de responsabilidade sua ausência.

O Ministro Cezar Peluso salientou, na oportunidade, que, “ ao prescrever como criminosos a ‘recusa ou não-atendimento da convocação’ por parte dos Secretários de Estado e do Governador do Estado, além de outras autoridades, se tem verdadeira definição de novas hipóteses típicas de realização do crime de responsabilidade, de forma que há afronta direta à competência privativa estatuída no art. 22, I, da Constituição da República ” (Plenário, DJe 15.2.2012).

Ressaltou ter havido ampliação do rol de autoridades, em inobservância ao que se estabelece no *caput* e no § 2º do art. 50 da Constituição da República:

“Considerando que o art. 50 da Constituição Federal faz referência a Ministros de Estado e a “titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência da República”, todos indiscutivelmente agentes políticos, é patente que não podem os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista ser àqueles equiparados para o fim perseguido da norma que, de âmbito estadual, carece de competência legislativa para os transformar em sujeitos ativos do crime.

7. E o § 2º do art. 41 da Constituição Estadual também encerra violação à Constituição da República, ao dilatar-lhe o alcance para atingir o Governador do Estado.

Em prevendo o art. 50 da Constituição Federal, para a hipótese, crime de responsabilidade imputável apenas a Ministros de Estado e a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, a simetria constitucional só permitiria eventual extensão da possibilidade de prática do crime a Secretários de Estado e a titulares de órgãos da administração pública direta, subordinados ao Chefe Poder Executivo estadual.

Submeter este às solicitações do Poder Legislativo, sob cominação de crime de responsabilidade, além de destoar do modelo constitucional federal, vulnera o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e transpõe os limites do poder constituinte derivado (art. 25 da CF)“.

Em 20.6.2018, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, votou pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.300/AP, na qual se

questionava a constitucionalidade de artigo da Constituição do Amapá que estabelecia competir à Assembleia Legislativa daquele ente federado requisitar informações ao Procurador-Geral de Justiça e dispunha que o não atendimento importaria em crime de responsabilidade. Foram fundamentos de seu voto:

“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 o Procurador-Geral de Justiça como uma das 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 autoridade diversa das contempladas no texto constitucional. É dizer, o Procurador-Geral de Justiça não é Ministro ou Secretário de Estado, e, além disso, não é titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República ou ao Governo Estadual.

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 das Assembleias Legislativas para, a seu talante, criar novas hipóteses de crime de responsabilidade” (Plenário, DJe 28.6.2018).

O Plenário deste Supremo Tribunal, na sessão virtual de 13 a 19.3.2020, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.416/ES, Relator o Ministro Gilmar Mendes, que tinha por objeto artigo da Constituição do Espírito Santo pelo qual se estabelecia que a Assembleia Legislativa poderia convocar o Procurador-Geral da Justiça para prestar informações, importando a ausência sem justificção adequada em crime de responsabilidade. O acórdão tem a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo. Emenda 8/1996. 3. Convocação do Procurador Geral da Justiça para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade. 4. Não podem os Estados-membros ampliar o rol de

autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e o Procurador-Geral da Justiça” e “e ao Procurador-Geral da Justiça”, no caput e no parágrafo segundo do artigo 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo” (DJe 12.5.2020).

9. Assiste razão ao autor. A autorização dada pela Constituição do Rio de Janeiro à Assembleia Legislativa para convocar os “ *Procuradores Gerais* ” para prestarem informações sob pena de crime de responsabilidade ofende a competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

10. Assim, há necessidade de se declarar inconstitucional a expressão “ *Procuradores Gerais* ” contida no *caput* do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro.

Itens 2 e 3 da al. d do inc. IV do art. 161, inc. VI do art. 345 da Constituição do Rio de Janeiro

11. O requerente se insurge contra os preceitos pelos quais estabelecida a competência do Tribunal de Justiça para processamento e julgamento por crimes comuns e de responsabilidade de: *a*) membros das Procuradorias-Gerais do Estado; *b*) membros da Procuradoria da Assembleia Legislativa; *c*) membros da Defensoria Pública; *d*) delegados de polícia; *e*) vice-prefeitos; e *f*) vereadores.

Assevera desrespeito ao princípio do juiz natural e às normas do inc. VIII do art. 29 (atual inc. X do art. 29), do inc. III do art. 96 e do § 1º do art. 125 da Constituição da República.

Os arts. 158 e 342 foram renumerados e os atuais arts. 161 e 345 assim dispõem:

“Art. 161. Compete ao Tribunal de Justiça: [...]

IV - processar e julgar originariamente: [...]

d) nos crimes comuns e de responsabilidade: [...]

2 - os juizes 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, os Vice-Prefeitos e os Vereadores”.

“Art. 345. O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, 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”.

12. A previsão de processamento e julgamento dos referidos agentes públicos por crimes de responsabilidade no Tribunal de Justiça é de todo inconstitucional ante a usurpação da competência privativa da União para editar normas de caráter nacional sobre processo e julgamento por esses ilícitos (inc. I do art. 22 e parágrafo único do art. 85 da Constituição da República).

Como já acentuei, *“a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”* (Súmula Vinculante n. 46 deste Supremo Tribunal) .

13. Quanto à prerrogativa de foro para julgamento dessas autoridades por crimes comuns, dificultada se torna a simples afirmação de que, com fundamento no inc. I do art. 22 da Constituição da República, aos Estados não seria permitido dispor, nas constituições estaduais e quanto a sua organização judiciária, sobre normas de processo penal.

A doutrina sempre oscilou quanto à definição da natureza jurídica da norma relacionada à competência por prerrogativa de foro, se norma de natureza puramente processual penal ou de natureza política.

Quanto à dificuldade, Victor Nunes Leal assevera:

“18. O que - pelo menos em termos lógico-jurídicos - domina toda a seção da Constituição, em que se desdobram o art. 144, seus itens, alíneas e parágrafos, é a regra inicial do caput, que atribui competência aos Estados para organizarem sua justiça.

19. Tudo o que segue são limitações materiais à extensão da competência outorgada na oração principal: "Os Estados organizarão a sua justiça, observados os arts. 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes" ...

20. Assim, no contexto do art. 144, o que significa obviamente o seu § 3º é tão-somente uma limitação parcial ao conteúdo das normas estaduais de organização judiciária: só ao Tribunal de Justiça - "privativamente" - pode ser confiado o julgamento dos membros do Tribunal de Alçada e dos juízes de primeiro grau.

21. Ocorre, porém, que a determinação da competência originária por prerrogativa de função - competência material *ratione personae* - situa-se na zona cinzenta, que os teóricos ainda não conseguiram demarcar, entre a esfera da organização judiciária - de competência dos Estados - e a do Direito Processual Penal - confiada ao legislador da União, ao qual também se dirigem, até quando interessem à legislação processual, os princípios cuja observância a Constituição Federal impõe à organização das Justiças estaduais " (LEAL, Victor Nunes. *Competência para julgamento de membros do M.P acusados de crimes contra a União*. Revista de Direito Penal, Rio de Janeiro, n. 7 /8, jul./dez 1972 – grifos nossos).

Tenho que as normas de competência por prerrogativa de foro têm cunho político-constitucional, além de processual penal, pelo que, quanto ao julgamento das autoridades previstas nos itens 2 e 3 da al. *d*, inc. IV do art. 161 e do art. 345 da Constituição do Rio de Janeiro por crimes comuns no Tribunal de Justiça, não se há de invocar ofensa ao inc. I do art. 22 da Constituição da República.

Faz-se necessária a análise da questão à luz do art. 25, do § 1º do art. 125 da Constituição da República e do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelos quais os Estados se organizam e se regem pelas Constituições que adotarem, observados os princípios da Constituição da República.

No art. 25 da Constituição da República e no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se assegura autonomia aos Estados:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)”

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

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

José Afonso da Silva leciona que no art. 25 da Constituição da República se consagra a autonomia dos Estados, autorizando-os a elaborar suas constituições estaduais e dessa autonomia decorre sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração:

“A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de auto-legislação, de autogoverno e de auto-administração (arts. 18, 25 a 28).

A capacidade de auto-organização e de autolegislação está consagrada na cabeça do art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A capacidade de autogoverno encontra seu fundamento explícito nos arts. 27, 28 e 125, ao disporem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Legislativo, que se expressa por Assembleias Legislativas; Poder Executivo, exercido pelo Governador; e Poder Judiciário, que repousa no Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes.

A capacidade de auto-administração decorre das normas que distribuem as competências entre União, Estados e Municípios, especialmente do art. 25, §1º, segundo o qual são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, que contém, como se nota, o princípio de que, na partilha federativa das competências, aos Estados cabem os poderes remanescentes, aqueles que sobram da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, especialmente) e dos indicados aos Municípios (art. 30)” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 16. ed., 1999, p. 590-591).

No § 1º do art. 125 da Constituição da República se autoriza aos Estados elaborarem suas constituições e definirem a competência de seus Tribunais, desde que observados os princípios contidos na Constituição da República:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”.

14. Com fundamento no § 1º do art. 125 da Constituição da República e em respeito à autonomia e capacidade de auto-organização dos entes federados assegurada no art. 25 da Constituição da República, a jurisprudência deste Supremo Tribunal vinha se assentando, quanto à possibilidade de o constituinte estadual destacar autoridades estaduais e municipais a serem julgadas originariamente pelo Tribunal de Justiça local nos crimes comuns, ainda que inexistente simetria com autoridades federais correspondentes.

Este Supremo Tribunal vinha chancelando, por exemplo, a prerrogativa de foro conferida, em constituições estaduais, a Procuradores de Estado e Defensores Públicos e restringindo-a apenas quanto aos delegados de polícia.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.587/GO, impugnava-se dispositivo da Constituição de Goiás, no qual, assim como na Constituição do Rio de Janeiro, conferia-se prerrogativa de função aos delegados de polícia, aos Procuradores do Estado, aos Procuradores da Assembleia e aos Defensores Públicos.

Em 1º.12.2004, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “ *delegados de polícia* ” contida na al. e do inc. VIII do art. 46 da Constituição de Goiás. Manteve-se, assim, a prerrogativa de foro, nos crimes comuns, concedida aos Procuradores do Estado, aos Procuradores da Assembleia e aos Defensores Públicos.

Na oportunidade ficou vencido o Ministro Maurício Corrêa, que julgava procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da prerrogativa de foro concedida não só aos delegados de polícia, mas aos Procuradores do Estado, aos Procuradores da Assembleia e aos Defensores Públicos, tendo ficado como Redator para o acórdão o Ministro Ayres Britto.

No voto, o Ministro Maurício Corrêa ressaltou que a competência dos Estados prevista no § 1º do art. 125 da Constituição da República para fixar a competência de seus Tribunais não seria ampla e irrestrita e que a Constituição de Goiás teria se afastado dos parâmetros federais ao fixar prerrogativa a autoridades sem similitude com o modelo federal:

“12. Com efeito, do mesmo modo tenho ainda como aplicável tal exegese, estando em harmonia com o conceito positivado pela Constituição Federal em vigor. Alguns agentes políticos, como juízes e membros do Ministério Público têm, na autonomia e independência funcionais, instrumentos fundamentais para assegurar o exercício das suas atribuições constitucionais em toda sua extensão. A prerrogativa de foro que lhes é garantida, também de forma expressa na Constituição (CF, artigos 96, III; 102, I, “b” e “c”; 105, I, “a”; e 108, I, “a”), visa exatamente complementar e dar concreção a tais postulados. Diversa, no entanto, é a situação dos agentes públicos contemplados com a norma estadual, que pertencem a categorias funcionais a que a Carta da República não conferiu garantias institucionais típicas de magistrados e procuradores, omitindo-se, por consequência, também quanto ao foro privilegiado.

13. Conforme bem observou o titular do Parquet, conquanto caiba aos Estados, por meio de suas constituições, fixar a competência de seus respectivos Tribunais de Justiça - CF, artigo 125, § 1º -, essa competência não é ampla e irrestrita, sendo certo que seus limites estão contidos na Carta Federal, que impõe a observância a seus princípios - CF, artigo 25, e ADCT, artigo 11. D aí concluir pela ausência de similitude com o modelo estabelecido pela Constituição Federal, que não prevê foro privilegiado em favor dos Procuradores da União, dos Defensores Públicos da União, bem como dos Delegados de Polícia Federal.

14. Assim sendo, tenho que a norma impugnada afastou-se do parâmetro federal e dos princípios que norteiam a elaboração das constituições estaduais, ampliando indevidamente o rol de agentes públicos sujeitos a foro por prerrogativa de função.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade da letra “e” do inciso VIII do artigo 46 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela EC 29, de 31 de outubro de 2001” (ADI n. 2.587/GO, Redator para o acórdão o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 6.11.2006, grifos nossos).

O Ministro Cezar Peluso acompanhou o Ministro Maurício Corrêa e ressaltou, em seu voto, que a prerrogativa de foro abriria exceção tanto ao princípio da igualdade, quanto ao do juiz natural, pelo que o constituinte

estadual não poderia estender essas exceções a outras funções as quais não detém essa prerrogativa nem no nível federal:

“O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, penso que a regra de prerrogativa de foro na Constituição da República, que é norma de Direito Processual Constitucional, de exclusiva competência da União, já é em si, posto que nesse escalão normativo, uma exceção, tanto ao princípio da igualdade, quanto ao do juiz natural. Suas hipóteses são exceções fundadas na consideração, estimada pelo Constituinte, da importância - diria - político-funcional que certas funções públicas têm dentro da estrutura da vida republicana. Ou seja, avaliou o Constituinte que os titulares de certas funções estatais, que exigem maior independência, não apenas de ordem técnica, mas sobretudo de ordem político-funcional, mereceriam a exceção do foro por prerrogativa do seu exercício.

O que mais me pesa e avulta é o fato de que, ao fazê-lo, o Constituinte teve em conta que essas funções, embora vistas e reguladas no plano federal, encontram correspondência, na medida da própria estrutura simétrica da federação, em homólogas nos planos estadual e municipal. Penso que não escapou ao Constituinte essa correspondência ou homologia nos planos estadual e municipal, à luz da unitária importância política de certas funções do Estado.

Isso significa que o Constituinte Federal, ao estabelecer a exceção àqueles dois princípios, aliás muito caros à vida e ao perfil da República, enumerou as funções cujos titulares devem receber as mesmas garantias, as quais não podem estender-se a outras funções que, no mesmo juízo, não as mereceram tampouco no nível federal. Ademais, sendo exceções - diria - óbvias, já demandariam interpretação estrita, por mais de uma razão. É que, embora tais exceções sejam justificadas do ponto de vista político-institucional, do ponto de vista metajurídico ferem o caráter singular da vida republicana, caracterizado pelo princípio da igualdade.

Creio serem essas, duas fortes razões adicionais para que a interpretação básica seja de que a avaliação do Constituinte Federal a respeito dos cargos e funções, cujo exercício suportaria tal exceção, encarna princípio constitucional que, nos termos do artigo 125, § 1º, tem de ser observado pelo Constituinte estadual, sob pena de gerar risco de indesejáveis desigualdades, porque Estados há nos quais as mesmas categorias receberiam a prerrogativa e, outros, em que não, afrontando-se assim, mais uma vez, a necessidade de interpretação estritíssima das exceções constitucionais” (ADI n. 2.587/GO, Redator para o acórdão o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 6.11.2006, grifos nossos).

Em 10.5.2007, este Supremo Tribunal concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 541/PB, salientou caber à Constituição estadual estabelecer a competência de seus Tribunais pelo que se dispõe no § 1º do art. 125 e declarou a constitucionalidade do inc. XII do art. 136 da Constituição da Paraíba, pelo qual se conferia prerrogativa de foro ao Procurador-Geral de Justiça:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA: COMPETÊNCIA ORDINÁRIA PARA PROCESSAR E JULGAR O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. Constituição do Estado da Paraíba, artigos 41, 42, 43 e seu parágrafo único, 44, 45 e seu parágrafo único, do ADCT; art. 136, XII, da parte permanente.

I. - Inconstitucionalidade dos artigos 41, 42, 43 e seu parágrafo único, 44, 45 e seu parágrafo único, do ADCT da Constituição da Paraíba, porque ofendem a regra da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo quanto à majoração de vencimentos dos servidores públicos (C.F., art. 61, § 1º, II, a).

II. - Cabe à Constituição do Estado-membro estabelecer a competência dos seus Tribunais, observados os princípios da Constituição Federal (C.F., art. 125, § 1º). Constitucionalidade do inciso XII, do art. 136, da Constituição da Paraíba que fixa a competência do Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns ou de responsabilidade, o Procurador-Geral de Justiça.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte” (ADI n. 541/PB, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 6.9.2007, grifos nossos).

15. A partir do julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937 /RJ, concluído em 3.5.2018, este Supremo Tribunal passou a dar interpretação mais restritiva às hipóteses de foro por prerrogativa de função e assentou que o foro privilegiado deve se restringir aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo.

No voto, o Ministro Roberto Barroso ponderou que o foro por prerrogativa de função constituiria contrariedade aos princípios da igualdade e da República que resultam na responsabilização político-jurídica de todos os agentes estatais pelos atos que praticarem e, sendo assim, as normas da Constituição nas quais se estabelecem essas hipóteses devem ser interpretadas restritivamente:

“18. Os problemas e as disfuncionalidades associados ao foro privilegiado podem e devem produzir modificações na interpretação constitucional. Assim, a fim de melhor compatibilizá-lo com os princípios constitucionais, bem como reduzir as disfunções produzidas, as normas da Constituição de 1988 que estabelecem as hipóteses de foro por prerrogativa de função devem ser interpretadas restritivamente, aplicando-se apenas aos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e em razão dele. Como resultado, se o ilícito imputado foi, por exemplo, praticado anteriormente à investidura no mandato de parlamentar federal, não se justifica a competência do STF. E, ainda que cometido após a investidura no mandato, se o crime não apresentar relação direta com as funções parlamentares, tampouco se pode reconhecer a prerrogativa de foro perante esta Corte. (...)”

22. A atual conformação do foro por prerrogativa de função constitui uma violação aos princípios da igualdade e da república, conferindo um privilégio a um número enorme de autoridades, sem fundamento razoável. A igualdade formal veda as discriminações arbitrárias e todos os tipos de privilégios. Trata-se de fundamento central da noção de república. Nas Repúblicas, todos os cidadãos são iguais e devem estar sujeitos às mesmas normas. O princípio republicano, consagrado no art. 1º, caput, traduz também a ideia fundamental de responsabilização político-jurídica de todos os agentes estatais, sem exceção, pelos atos que praticarem.

23. Na origem, a prerrogativa de foro tinha como fundamento a necessidade de assegurar a independência de órgãos e o livre exercício de cargos constitucionalmente relevantes. Entendia-se que a atribuição da competência originária para o julgamento dos ocupantes de tais cargos a tribunais de maior hierarquia evitaria ou reduziria a utilização política do processo penal contra titulares de mandato eletivo ou altas autoridades, em prejuízo do desempenho de suas funções. Se, em nossa história constitucional, os magistrados de primeira instância tinham suas garantias muitas vezes limitadas, de direito ou de fato, a verdade, porém, é que hoje todos os juízes, independentemente do grau de jurisdição, desfrutam das mesmas garantias destinadas a assegurar independência e imparcialidade. Cabe lembrar, a propósito, que foi a Carta de 1969, outorgada pelos Ministros militares, que estendeu a prerrogativa de foro nos crimes comuns aos membros do Congresso, providência que, até então, jamais fora considerada como necessária para o bom e livre desempenho parlamentar.

24. Assim, parece claro que se o foro privilegiado pretende ser, de fato, um instrumento para garantir o livre exercício de certas funções públicas, e não para acobertar a pessoa ocupante do cargo, não faz sentido estendê-lo aos crimes cometidos antes da investidura nesse

cargo e aos que, cometidos após a investidura, sejam estranhos ao exercício de suas funções. Fosse assim, o foro representaria reprovável privilégio pessoal. Trata-se, ainda, de aplicação da clássica diretriz hermenêutica – interpretação restritiva das exceções –, extraída do postulado da unidade da Constituição e do reconhecimento de uma hierarquia material ou axiológica entre as normas constitucionais. Não há dúvida de que direitos e princípios fundamentais da Constituição, como o são a igualdade e a república, ostentam uma preferência axiológica em relação às demais disposições constitucionais. Daí a necessidade de que normas constitucionais que excepcionem esses princípios – como aquelas que introduzem o foro por prerrogativa de função – sejam interpretadas sempre de forma restritiva, de modo a garantir que possam se harmonizar ao sistema da Constituição de 1988” (DJe 11.12.2018).

Após o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937, o Ministro Dias Toffoli sugeriu fossem aprovadas duas súmulas vinculantes sobre a matéria. A Proposta de Súmula Vinculante n. 131 está em análise por este Supremo Tribunal e os enunciados propostos são os seguintes:

“A competência por prerrogativa de foro, prevista na Constituição Federal para agentes públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público, compreende exclusivamente os crimes praticados no exercício e em razão do cargo ou da função pública”.

“São inconstitucionais normas de Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal que contemplem hipóteses de prerrogativa de foro não previstas expressamente na Constituição Federal, vedada a invocação de simetria”.

16. Em 15.5.2019, ao analisar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 81 da Constituição do Maranhão, pelo qual se atribuía ao Tribunal de Justiça daquele Estado competência para julgar originariamente, nos crimes comuns, os Procuradores de Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa, Defensores Públicos e Delegados de Polícia, este Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553 /MA. Esta a ementa do julgado:

“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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553/MA, Plenário, acórdão pendente de publicação, grifos nossos).

Na ocasião, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator originário, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência para sustentar que o § 1º do art. 125 da Constituição da República não poderia ser interpretado no sentido de permitir aos Estados estabelecer, livremente, prerrogativas de foro diversas das previstas na Constituição da República. Em seu voto ressaltou:

“Dessa forma, entendo realmente a plausibilidade das duas interpretações, mas afasto, Senhor Presidente - e peço vênias ao eminente Ministro Gilmar Mendes -, a interpretação de que o art. 125, § 1º, permitiria aos estados estabelecer, seja livremente, seja por simetria, prerrogativas de foro.

Como disse, a Constituição Federal fez uma escolha. Como regra, ela estabeleceu a dupla instância. A regra é de que, não só com base no princípio do juiz natural, mas no princípio da igualdade, todos devem ser processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais. Excepcionalmente, a Constituição Federal estabeleceu, como disse, exceções em nível federal, estadual e municipal, não se limitou somente às autoridades federais. Ela já foi estabelecendo uma cláusula.

A manutenção da interpretação do Supremo Tribunal Federal - que, obviamente, aqui, por justiça, é a interpretação que vem sendo dada - continuaria permitindo realmente algo absolutamente fora dos padrões normais. Nada justifica que 4.578 vereadores sejam processados pelo Tribunal de Justiça da Bahia. Não há nem a proximidade com o fato, a possibilidade de uma investigação mais

próxima, sendo que, se a Constituição quisesse, teria feito, no art. 29, com os vereadores, em relação ao foro, o que fez com a imunidade material. Quando quis a previsão da imunidade material igual a deputados federais, o fez. Quando não quis a extensão de um foro, não o fez.

Então, essa é a interpretação que me parece mais consentânea com o conjunto da Constituição. A prerrogativa de foro é uma excepcionalidade - a meu ver, em vários casos, uma boa excepcionalidade, mas é uma excepcionalidade - que a Constituição Federal estabeleceu. A abertura por parte do § 1º do art. 125 transformaria a exceção em regra. Se, amanhã, todos os estados, pela Constituição estadual, quiserem estender livremente o foro, poderiam fazê-lo" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553/MA, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, acórdão pendente de publicação).

Ao votar, salientei haver mudado meu entendimento e realcei que estávamos conferindo interpretação restritiva encaminhada ao julgar a Questão de Ordem na Ação Penal n. 937, para conter essa prodigalidade de pessoas que são acobertadas por situação especial e desigual, com discrimen meramente de escolhas políticas, no sentido quase que voluntarista, de constituintes.

Naquela oportunidade, formou-se maioria no sentido de que a Constituição estadual não poderia, com fundamento no § 1º do art. 125 da Constituição da República, estender livremente o foro por prerrogativa de função àqueles não abarcados pelo legislador federal.

17. Assim, quanto ao item 2 da al. d do inc. IV do art. 161 da Constituição do Rio de Janeiro, perfeitamente aplicável o precedente firmado na ADI n. 2.553/MA para se assentar, da mesma forma, a impossibilidade de a Constituição do Rio de Janeiro estabelecer foro por prerrogativa de função aos membros das Procuradorias-Gerais do Estado, da Procuradoria da Assembleia Legislativa, da Defensoria Pública e aos Delegados de Polícia, os quais, na Constituição da República, não detêm essa prerrogativa.

18. Não foi objeto de análise na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553/MA situação em que o cargo ao qual dispensado foro por prerrogativa

de função na constituição estadual teria, em tese, similaridade com norma de foro prevista na Constituição da República, a exemplo dos vice-prefeitos e vereadores.

Penso que a ampliação, pelo constituinte estadual, das hipóteses de foro por prerrogativa de função previstas na Constituição da República, ainda que com fundamento no princípio da simetria, não seria possível e não estaria autorizada pelo art. 25, pelo § 1º do art. 125 da Constituição da República ou pelos princípios republicano, da igualdade e do juiz natural.

Reconheço não ser nesse sentido a jurisprudência firmada neste Supremo Tribunal, anteriormente ao julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937/RJ e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553/MA.

Especificamente quanto à prerrogativa de foro deferida a vereadores pelas constituições estaduais do Rio de Janeiro e do Piauí, as únicas a preverem esse privilégio, este Supremo Tribunal, em julgamentos em recurso extraordinários e *habeas corpus*, a vinha admitindo.

Em 3.6.2008, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 464.935/RJ, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu não afrontar a Constituição da República a norma da Constituição do Rio de Janeiro pela qual se atribui competência ao Tribunal de Justiça para processar e julgar os vereadores:

“EMENTA: COMPETÊNCIA CRIMINAL. Originária. Ação penal. Crime comum. Réu então vereador. Feito da competência do Tribunal de Justiça. Art. 161, IV, “d”, nº 3, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Foro especial por prerrogativa de função. Constitucionalidade reconhecida. Precedentes do Supremo. Processo anulado. Recurso extraordinário improvido. Réu que perdeu o cargo de vereador. Retorno dos autos ao juízo de primeiro grau. Prejuízo do recurso neste ponto. Inteligência dos arts. 22, I, e 125, § 1º, do art. 22, I, da CF. Não afronta a Constituição da República, a norma de Constituição estadual que, disciplinando competência originária do Tribunal de Justiça, lhe atribui para processar e julgar vereador” (RE n. 464.935/RJ, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJ 27.6.2008, grifos nossos).

No voto, o Ministro Cezar Peluso observou:

“Não há afronta ao art. 22, I, Constituição Federal sob fundamento de que seria competência privativa da União legislar sobre processo e direito penal. É que esse dispositivo da CF deve analisado sistemática e conjuntamente com outros preceitos. No tema, a própria Constituição confere aos Estados, no art. 125, § 1º, poder para definir regras relativas à competência e organização de seus Tribunais. E, ao fazê-lo, as únicas limitações por observar são as impostas pela própria CF, como aquelas decorrentes do princípio da simetria. Afronta haveria, se lei federal disciplinasse, no ponto, matéria reservada aos Estados-membros por mandamento constitucional” (DJ 27.6.2008).

Em 18.2.2014, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal negou provimento ao Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* n. 108.496/RJ, de minha relatoria, reiterando entendimento de que seria constitucional a prerrogativa de foro estabelecida pela al. d do inc. IV do art. 161 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL. PROCESSUAL PENAL. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. VEREADOR. PRERROGATIVA DE FORO ESTABELECIDO EM CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL. PRORROGAÇÕES SUCESSIVAS DA MEDIDA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. Art. 1º da Lei 9.296/96: interceptação telefônica é medida cautelar, dependente de ordem do juiz competente da ação principal. Tratando-se de medida preparatória, postulada no curso da investigação criminal; competência aventada entendida e aplicada com temperamentos. Precedente. 2. Entendimento jurisprudencial consolidado quanto à constitucionalidade da prerrogativa de foro estabelecida pela al. d do inc. IV do art. 161 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro: não há incompetência absoluta do juízo de 1ª instância para autorização de interceptação telefônica de vereador. 3. Admite-se prorrogação sucessiva de interceptação telefônica, se os fatos forem “complexos e graves” (Inq. 2424, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ 26.03.2010) e as decisões sejam “devidamente fundamentadas pelo juízo competente quanto à necessidade de prosseguimento das investigações” (RHC 88.371, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 02.02.2007). 4. O período das escutas telefônicas autorizadas e o número de terminais alcançados subordinam-se à necessidade da investigação e ao princípio da razoabilidade. Precedentes. 5. Recurso ao qual se nega provimento” (DJe 10.3.2014, grifos nossos).

Ainda nesse sentido, validando a prerrogativa de foro concedida por constituições estaduais a vereadores, confira-se o *Habeas Corpus* n. 74.125 /PI, Relator o Ministro Francisco Rezek, Segunda Turma, DJ 11.4.1997.

19. Assim, quanto à possibilidade de o constituinte estadual conferir prerrogativa de foro aos cargos de vice-prefeito e vereador, considero fazer-se necessária nova análise da matéria, pois a partir dos julgados na Questão de Ordem na Ação Penal n. 937/RJ e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553/MA, este Supremo Tribunal deve continuar a interpretar de forma restritiva as normas referentes ao foro por prerrogativa de função.

O foro por prerrogativa de função foi estabelecido pelo Poder Constituinte originário pela relevância de determinadas funções e cargos públicos e dele não resulta tratamento diferenciado à pessoa, mas sim à função ou cargo público exercido por ela. Neste sentido a sempre relembrada lição do Ministro Victor Nunes na Reclamação n. 473:

“ A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia bilateral, garantia contra e a favor do acusado” (DJ 8.6.1962).

Ainda que a prerrogativa de foro seja instituída no interesse público, a mim me parece que somente a Constituição da República poderia contemplar hipóteses de prerrogativa de foro, em razão de constituírem exceção ao princípio republicano e aos princípios da isonomia e do juiz natural.

Entre os princípios a serem observados pelo constituinte estadual quando da elaboração de suas constituições, em cumprimento ao que se

determina no § 1º do art. 125 da Constituição da República, está o que decorre do art. 1º da Constituição da República e tido como um dos princípios sensíveis em razão do que se dispõe no inc. VII do art. 34.

Neste sentido, a análise de José Afonso da Silva quanto aos limites do Poder Constituinte dos Estados:

“ (...) é a Constituição Federal que fixa a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos Estados, quando manda que suas Constituições e leis observem os seus princípios.

Que princípios são estes, ela não os indica, a todos, explicitamente. Com facilidade, desde logo, descobre-se um grupo deles enunciados no art. 34, VII; a descoberta dos demais, no entanto, depende de pesquisa no seu texto constitucional. O art. 125 reafirma essa indeterminação explícita, mas oferece um indicativo, quando diz que os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição, usando terminologia da Constituição de 1946, em face da qual, e igualmente da atual, os princípios, que circunscrevem a atuação do Constituinte Estadual, podem ser considerados em dois grupos: (a) os princípios constitucionais sensíveis; e (b) os princípios constitucionais estabelecidos” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 16. ed., 1999, p. 593).

Geraldo Ataliba leciona quanto à importância do princípio republicano no sistema jurídico e conclui ser ele fundamental e determinante quanto à forma de se interpretar os demais:

“Alguns princípios constitucionais foram tradicionalmente postos pelos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema, e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros.

No Brasil os princípios mais importantes são os da federação e da república. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros (v. Celso Antônio Bandeira de Mello, Elementos de Direito Administrativo, Ed. RT, 1980, p. 230).

Diversas ordens de considerações evidenciam a posição privilegiada em que foram postos esses dois princípios fundamentais de todo o nosso sistema jurídico, desde 1891.

Foram lógica e cronologicamente fixados como basilares, pela circunstância de virem mencionados em primeiro lugar (art. 1º) nos textos constitucionais republicanos (o que, por si só, nada significaria, mas assume expressão decisiva e radical à vista das considerações sistemáticas expostas).

Nos textos anteriores preceito de igual conteúdo substancial limitava-se a impedir o processamento de proposta de emenda detrimetosa da república.

A Constituição de 1988 foi mais explícita e arrolou as matérias substanciais que dão contexto ao princípio republicano (art. 60, § 4º), de modo a não deixar ao intérprete, mesmo o mais resistente, dúvida sobre o alcance do princípio e, pois, do preceito que o protege. (...)

Caracteriza-se modernamente o regime republicano pela tripartição do exercício do poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, com consequentes responsabilidades dos mandatários.

Todos os mandamentos constitucionais que estabelecem os complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização e representatividade, bem como os mecanismos de equilíbrio, harmonia (checks and balances do direito norte-americano, aqui adaptados pela mão genial de Ruy) e demais procedimentos a serem observados no relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico. Assim, funciona ele como alicerce de toda a estrutura constitucional, pedra de toque ou chave de abóbada do sistema” (ATALIBA, Geraldo. República e Constituição . São Paulo: Malheiros, 3. ed., 2004, p. 37-38).

O princípio da isonomia, pelo qual deve ser conferido tratamento igual a todos, na medida da sua desigualdade, está intrinsecamente relacionado ao da República, consubstanciando sua pedra de toque. Nesse sentido os ensinamentos de Geraldo Ataliba:

“Igualdade diante do Estado, em todas as suas manifestações. Igualdade perante a Constituição, perante a lei e perante todos os demais atos estatais. A isonomia, como quase todos os princípios constitucionais, é implicação lógica do magno princípio republicano, que a fecunda e lhe dá substância. Embora tenha larguíssima fundamentação histórica e provectas raízes culturais, o princípio da isonomia só pode ser compreendido em toda sua dimensão e significado juntamente com o princípio da legalidade. É que a teleologia do direito constitucional - tal como plasmado ao longo da

evolução do mundo ocidental - foi expressando-se por esses princípios, guardando, porém, essencialmente, a mesma substância. (...)

Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em república, erigissem um Estado, outorgassem a si mesmos uma Constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem - seja de modo direto, seja indireto - a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime. Que dessem ao Estado - que criaram em rigorosa isonomia cidadã - poderes para serem usados criando privilégios, engendrando desigualações, favorecendo grupos ou pessoas, ou atuando em detrimento de quem quer que seja . A res publica é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade se não fosse marcada pela igualdade. A igualdade é, assim, a primeira base de todos os princípios constitucionais e condiciona a própria função legislativa, que é a mais nobre, alta e ampla de quantas funções o povo, republicanamente, decidiu criar.

A isonomia há de se expressar, portanto, em todas as manifestações de Estado, as quais, na sua maioria, se traduzem concretamente em atos de aplicação da lei, ou seu desdobramento. Não há ato ou forma de expressão estatal que possa escapar ou subtrair-se às exigências da igualdade.

Nos casos em que as competências dos órgãos do Estado - e estes casos são excepcionais - não se cinjam à aplicação da lei, ainda aí a isonomia é princípio que impera e domina. Onde seja violado, mistificado, fraudado, traído, há inconstitucionalidade a ser corrigida de ofício ou mediante pronta correção judicial. Toda violação da isonomia é uma violação aos princípios básicos do próprio sistema, agressão a seus mais caros fundamentos e razão de nulidade das manifestações estatais. Ela é como que a pedra de toque do regime republicano” (ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Malheiros, 3. ed., 2004, p. 158-159).

Pelo princípio da igualdade, todos devem ser julgados, inicialmente, por juiz de primeiro grau e qualquer distinção feita neste sentido entre os indivíduos deve ser excepcionalíssima pois em oposição também ao que determina o princípio do juiz natural.

Guilherme de Souza Nucci posiciona-se contrário ao foro por prerrogativa de função por entender haver ofensa aos princípios da igualdade e do juiz natural:

“ Se todos são iguais perante a lei, seria preciso uma particular e relevante razão para afastar o criminoso do seu juiz natural, entendido este como o competente para julgar todos os casos semelhantes ao que foi praticado. Não vemos motivo suficiente para que o Prefeito seja julgado na Capital do Estado, nem que o juiz somente possa sê-lo pelo Tribunal de Justiça ou o desembargador pelo Superior Tribunal de Justiça e assim por diante. Se à justiça cível todos prestam contas igualmente, sem qualquer distinção, natural seria que a regra valesse também para a justiça criminal. (...) Neste prisma, sustenta Marcelo Semer que ‘o foro privilegiado para julgamentos criminais de autoridades é outra desigualdade que ainda permanece. Reproduzimos, com pequenas variações, a regra antiga de que fidalgos de grandes estados e poder somente seriam presos por mandados especiais do Rei. É um típico caso em que se outorga maior valor à noção de autoridade do que ao princípio da isonomia, com a diferença de que hoje a igualdade é um dos pilares da Constituição. (...) Competência processual não se deve medir por uma ótica militar ou por estrato social. Autoridades que cometem crimes devem ser julgadas como quaisquer pessoas, pois deixam de se revestir do cargo quando praticam atos irregulares. (...) O foro privilegiado, tal qual a prisão especial, é herança de uma legislação elitista, que muito se compatibilizou com regimes baseados na força e no prestígio da autoridade’ (A síndrome dos desiguais, p. 11-12)” (Nucci, Guilherme de Souza. Código de processo penal comentado . 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 249-250, grifos nossos).

20. Não se há questionar a validade das normas incluídas na Constituição da República pelas quais se estabelece prerrogativa de foro especial a determinadas autoridades porque previstas pelo Poder Constituinte originário.

Não se tem, entretanto, no § 1º do art. 125 da Constituição da República, autorização para que os Estados, com fundamento em simetria com a Constituição da República, ampliem as hipóteses de prerrogativa de função.

Quanto aos Estados, existem normas consideradas de reprodução vedada. Sobre as normas constitucionais com âmbito de incidência restrito, confira-se a doutrina de Léo Ferreira Leony:

“Cabe apontar a existência de normas constitucionais federais cujo âmbito de incidência é restrito, não se aplicando a disciplina por elas

estabelecida às matérias de teor idêntico que eventualmente sejam tratadas na Constituição Estadual. Trata-se de normas de observância obrigatória, de caráter implícito e vedatório, cuja peculiar estrutura normativa sugere que o seu tratamento seja feito neste tópico apartado.

Em relação a tais normas, não só não se aplicam aos Estados-membros, como também a estes é vedado que adotem em suas Constituições normas de teor formal ou materialmente idêntico. Porque representam, via de regra, exceção a princípios constitucionais de observância obrigatória para os Estados, a destinação de tais normas aos órgãos e entes da União não autoriza a extensibilidade da disciplina oferecida pela Constituição Federal, em caráter excepcional, também aos organismos e entidades estaduais.

É o caso, segundo Ruy Barbosa, "[...] das instituições ou disposições, que, consagradas em benefício da União, com o caráter de privatividade, ou, pela sua própria natureza e substância, essencialmente privativas da União, por isso mesmo não podem ter equivalentes ou análogas nas Constituições dos Estados [...]. Nesse domínio o respeito aos princípios constitucionais da União, consiste em precisamente se absterem os Estados, nas suas constituições e leis, de toda e qualquer incursão num território reservado irremediavelmente à autoridade federal".

É o que ocorre com as prerrogativas de caráter processual penal de que goza o Presidente da República (art. 86, §§ 3º e 4º, CF), constantes de normas adotadas pelas Constituições de vários Estados e já declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Em se tratando de exceção ao princípio republicano (art. 34, VII, a, CF), que é de observância obrigatória para os Estados e que implica a possibilidade de atribuição de responsabilidades aos governantes, tais prerrogativas, conferidas ao Chefe do Poder Executivo Federal, não podem ser extensíveis a Governadores e Prefeitos.

Em tal situação, não se trata de proceder a um reforço para a aplicação de normas centrais no âmbito local, com a mera reprodução de tais dispositivos federais pelo constituinte estadual. Mas ocorre mesmo uma verdadeira extensão - diga-se de passagem, inconstitucional - de regime restrito a determinadas hipóteses de incidência.

Desse modo, tem-se por inconstitucional o parâmetro estadual que adotar normas constitucionais federais de extensão proibida aos Estados-membros" (LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual . São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27-28).

21. A impossibilidade de os Estados incluírem em suas constituições normas por prerrogativa de foro não previstas na Constituição da República se torna ainda mais evidente quando não parece ter o constituinte originário deixado lacuna a ser por eles preenchida.

Na Constituição da República se fixou a prerrogativa de foro para funções e cargos do Executivo, Legislativo e Judiciário que considerou relevantes nos níveis federal, estadual e municipal.

Em âmbito federal e nos crimes comuns, na Constituição da República se fixou foro por prerrogativa de função ao Presidente da República, ao Vice-Presidente da República, aos membros do Congresso Nacional, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República (al. *b* do inc. I do art. 102) e aos Ministros de Estado, aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, aos membros dos Tribunais Superiores e aos membros do Tribunal de Contas da União e aos chefes de missão diplomática de caráter permanente (al. *c* do inc. I do art. 102).

Na al. *a* do inc. I do art. 105 da Constituição da República, tem-se que serão julgados no Superior Tribunal de Justiça, pelo crimes comuns cometidos, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante Tribunais.

Os Juízes federais e os membros do Ministério Público da União serão julgados nos Tribunais Regionais Federais da área de sua jurisdição (al. *a* do inc. I do art. 108).

Em âmbito municipal, têm foro por prerrogativa de função, concedido pelo texto da Constituição da República, apenas os Prefeitos, os membros do Ministério Público e os juízes estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios. É o que determinam o inc. X do art. 29 e o inc. III do art. 96:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça”.

“Art. 96. Compete privativamente: (...)

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral”.

Quanto aos vereadores e vice-prefeitos, a Constituição, ainda que pudesse fazê-lo, não se manifestou no inc. III do art. 96, mantendo a esse respeito silêncio proposital e deliberado.

Concluo no sentido de não se permitir ao constituinte estadual, com fundamento no § 1º do art. 125 da Constituição da República, estender aos vice-prefeitos e aos vereadores o foro por prerrogativa de função em razão de serem essas normas de caráter excepcionalíssimo por destoarem da norma geral de isonomia emanada do princípio republicano.

22. Ressalto que as garantias deferidas aos agentes políticos municipais são mais restritas do que as deferidas aos deputados estaduais, conforme passarei a descrever quando da análise da constitucionalidade do art. 349 da Constituição do Rio de Janeiro, também impugnado na presente ação direta, pois aos vereadores a Constituição da República confere apenas a imunidade material (inc. VIII do art. 29).

Nem se poderia, por isso mesmo, argumentar similaridade dos vereadores com os deputados estaduais e federais, a fim de se justificar a extensão, a eles, do foro privilegiado.

23. Importante assinalar que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Arguição de Inconstitucionalidade n. 1/2006, declarou a inconstitucionalidade do item 3 da al. d do inc. IV do art. 161 da Constituição do Rio de Janeiro, que previa prerrogativa de foro para vereadores. Ressaltou-se naquela ocasião que, em âmbito municipal, a Constituição da República teria limitado as imunidades deferidas às autoridades municipais.

24. Realço que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2016, que, se aprovada, virá a extinguir o foro por prerrogativa de função em crimes comuns. Essa proposta altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição da República. A redação proposta para o § 1º do art. 125 é a seguinte:

“Art. 125.

[...] § 1º A competência dos tribunais sera definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”.

25. São inconstitucionais, pelo quanto acima exposto, as expressões “ os Vice-Prefeitos e os Vereadores” contidas no item 3 da al. d do inc. IV do art. 161 e 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, além da expressão “ do Vice-Prefeito ” do inc. VI do art. 345, todas da Constituição do Rio de Janeiro.

Art. 162 da Constituição do Rio de Janeiro

26. O autor aponta a inconstitucionalidade também de expressões do art. 159 da Constituição do Rio de Janeiro.

A Emenda Constitucional n. 16/2000 reenumerou o dispositivo e alterou a expressão “ Procurador-Geral da Defensoria Pública” para “Defensor Público Geral do Estado”:

“Art. 162. 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 Defensor Público Geral do Estado , por Prefeito Municipal, por Mesa da Câmara dos 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 (Emenda Constitucional nº 16, de 14.12.2000)” (grifos nas expressões impugnadas).

Assinala-se ofensa aos arts. 103, 132 e 134 da Constituição da República.

O autor argumenta que o constituinte estadual teria conferido legitimidade para a representação de inconstitucionalidade a *“autoridades que não poderiam dispor dessa prerrogativa”* (fls. 7-8, e-doc. 1).

Sustenta que *“os Procuradores-Gerais do Estado e da Defensoria Pública, exercem, ambos, mandato ou representação judicial. Vale dizer: não atuam, nunca, em nome próprio mas sempre representando interesses de terceiros. Aquele, o do Estado, enquanto que este, os dos necessitados, como exsurge, estreme de dúvidas, dos artigos 132 e 134, da Constituição da República”*.

Alerta que *“conferir-lhes legitimidade ativa para, em nome próprio, aforarem representação de inconstitucionalidade, é brigar com os artigos 132 e 134 mencionados que, dispondo sobre as carreiras que chefiam um e outro, apenas lhes conferem representação judicial de terceiros”*.

Assevera caber ao Procurador-Geral do Estado a defesa do ato impugnado, o que seria incompatível com a atribuição de legitimidade ativa para ajuizar a ação de inconstitucionalidade.

Explica que *“as Comissões permanentes e os membros da Assembleia Legislativa, por seu turno, são representados, em juízo ou fora dele, pela Mesa da Assembleia Legislativa, não detendo esses personalidade jurídica qualquer que lhes permitisse estar em juízo em nome de um dos Poderes que, absolutamente, não representam”*.

27. À época do ajuizamento da presente ação direta, nos arts. 103, 132 e 134 se dispunha:

*“Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:
I - o Presidente da República;
II - a Mesa do Senado Federal;*

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
IV - a Mesa de Assembleia Legislativa;
V - o Governador de Estado;
VI - o Procurador-Geral da República;
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado. (...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135. (...)

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais”.

Os Estados estão autorizados pelo art. 125 da Constituição da República a organizarem sua Justiça. No § 2º do art. 125 se estabelece competir aos Estados instituir a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual e veda-se a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

A Constituição do Rio de Janeiro conferiu legitimidade ativa para o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais à Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, a membros da Assembleia Legislativa, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Procurador-Geral do Estado e ao Defensor Público-Geral do Estado.

Quando do julgamento da medida cautelar na presente ação direta, o Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou ser vedado aos Estados, ao exercerem essa competência, apenas a atribuição de legitimação para agir a um único órgão:

“Estou, data venia, em que carece de plausibilidade a arguição, a qual, de um lado, trai o mau vezo de reduzir o poder constituinte estadual à imitação servil da Constituição Federal e, de outro, não leva às consequências devidas às 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. 125, § 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 desbordamentos 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” (ADI n. 558-MC/RJ, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 26.3.1993).

Nesse mesmo julgamento, o Ministro Néri da Silveira ressaltou que os Estados não de ter certa margem de autonomia para dispor sobre a sua organização:

“O art. 125, ‘caput’, da Constituição Federal, confere autonomia ao Estado, na organização da sua Justiça, respeitados os princípios estabelecidos na Carta da República. No § 20, do art. 125, cuidando especificamente da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, a Lei Magna apenas veda a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

Não parece, pois, nos limites de exame da matéria, neste julgamento da cautelar, que possa haver, aí, infringência a princípio estabelecido na Constituição Federal. Dir-se-á que, definindo a Constituição, no seu art. 103, o rol dos legitimados a ação direta de inconstitucionalidade, isso representaria um princípio a ser seguido pelo constituinte estadual sobre a mesma matéria.

Não tenho, no particular, essa compreensão. Quando a Constituição refere princípios nela estabelecidos para a organização da Justiça, como, de resto, em outros pontos quanto à autonomia estadual, esses princípios não significam a pura literalidade das normas da Constituição Federal. Os Estados hão de ter certa margem de autonomia para dispor sobre a sua organização. Assim o que quer a Constituição. A ordem jurídica local pode comportar e conter regras que atendam precisamente as peculiaridades locais, aos interesses da organização de cada Estado, desde que não firam princípios básicos do sistema da Constituição Federal” (DJ 26.3.1993).

28. No Recurso Extraordinário n. 412.921-AgR/MG, julgado em 22.2.2011, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal Federal refutou alegação de que partidos políticos sem representação na Câmara Municipal de Montes Claros/MG não teriam legitimidade para ajuizar representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual. No voto, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator, assentou:

“A exigência do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, pertinente aos legitimados para a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, é que a Carta Estadual não os restrinja a um único órgão legitimado. No âmbito estadual, o quadro de autorizados para a instauração do processo de controle concentrado de constitucionalidade, exercido pelos tribunais de justiça com base no dispositivo citado, pode ser ampliado para além daquele previsto no art. 103, VIII, da CF. Assim, é permitido à Constituição Estadual prever partido político, ainda que sem representação no Poder Legislativo local, como legitimado para a mencionada representação de inconstitucionalidade ” (RE n. 412.921/MG, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 15.3.2011).

Nesse mesmo sentido a Primeira Turma deste Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário n. 1.070.026-AgR/SC, no qual se

discutia a legitimação da subseção estadual da Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná para ajuizar representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça.

Naquele julgamento assentou-se que os Estados têm autonomia para definir, nas respectivas constituições, os legitimados para a propositura de ação direta perante o Tribunal de Justiça local, vedada a atribuição de agir a um único órgão (Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe 16.10.2019).

Este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 119/RO, declarou a constitucionalidade do § 4º do art. 88 da Constituição de Rondônia, pelo qual se conferia, alternativamente, ao Procurador-Geral do Estado e ao Procurador-Geral da Assembleia Legislativa, a atribuição de defender a norma impugnada em ação direta ajuizada no Tribunal de Justiça daquele ente federado.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 119/RO, o Ministro Dias Toffoli, Relator, ressaltou que, quanto à instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, a única proibição aos Estados, tendo em vista o disposto no § 2º do art. 125 da Constituição da República, seria conferir legitimidade a um único órgão. A esse respeito salientou:

“Trata-se de procedimento especial, cuja regulamentação é dada a cada ente federado. A única limitação posta pelo Poder Constituinte foi a necessidade de se reconhecer a mais de um órgão ou pessoa a legitimidade para provocar a jurisdição constitucional regional. Por exclusão, no demais, cada ente federado poderia moldar a capacidade de utilização da ação direta da maneira que melhor lhe conviesse, desde que não afrontasse outras cláusulas constitucionais gerais.

A propósito, confirmam-se os seguintes esclarecimentos de Léo Ferreira Leony acerca das ações de inconstitucionalidade em âmbito estadual:

‘Ao conferir competências aos Estados-membros para que criassem a chamada representação de inconstitucionalidades de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, o legislador constituinte federal vedou àqueles entes a atribuição da legitimação para agir somente a um único órgão (art. 125, § 2º. CF).

Num primeiro exame, esta parece ser a única norma a ser observada pelo constituinte decorrente no que diz respeito à legitimidade para a a propositura da ação direta estadual. Com efeito, quando se veda a legitimação a um único órgão, exige-se a sua atribuição pelo menos a dois entes. Este é um sentido inequívoco da norma sob comento.

A Constituição Federal não obriga, portanto, a uma simetria com o modelo por ela disciplinado, no que concerne ao rol dos legitimados constante do seu artigo 103". (LEONCY, Léo Ferreira. Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57-58)" (ADI n. 119/RO, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 28.3.2014).

O Ministro Dias Toffoli assentou ainda não haver ofensa ao art. 132 da Constituição da República:

"Ressalte-se, por fim, que resta, igualmente, incólume o conteúdo do art. 132 da Constituição Federal, que estabelece a exclusividade da representação dos entes federados pelas procuradorias dos estados. Isso porque, tratando-se de processo de natureza objetiva, não há sequer partes processuais propriamente ditas, inexistindo litígio na acepção técnica do termo.

Além disso, note-se que, quando o advogado-geral da União é instado a manifestar-se, com base no art. 103, § 3º, da Constituição, não atua ele como representante judicial da União. Trata-se de função autônoma e extraordinária que, nos termos da atual jurisprudência desta Corte, conforme decidido em questão de ordem na ADI nº 3.916 /DF (rel. Min. Eros Grau, DJ de 14/5/10), revela-se como um direito de manifestação, devendo o advogado-geral da União apresentar a argumentação que lhe pareça adequada e pronunciar-se em defesa da constitucionalidade, e não do ato impugnado.

Nesses termos, eventual atuação do procurador-geral da Assembleia Legislativa, com base no art. 272 da Constituição de Rondônia, igualmente, não se confunde com o papel de representação judicial do Estado, esse sim de exclusividade da Procuradoria-Geral do Estado, não se verificando, portanto, ofensa ao art. 132 da Carta Federal.

Além disso, na espécie, seria salutar, por exemplo, a manifestação do procurador-geral da Assembleia Legislativa no caso de impugnação de lei estadual cujo projeto legislativo tivesse sido de iniciativa parlamentar.

Viabiliza-se, nesse caso, a defesa da lei questionada pelos seus próprios autores. Não se trataria aqui, propriamente, de representação

judicial do estado – nos feitos de controle abstrato de constitucionalidade não há interesses subjetivos a serem postulados ou defendidos – e, portanto, não haveria nenhuma violação do art. 132 da Carta Magna”.

29. Os Estados têm autonomia, como estabelecido no § 2º do art. 125 da Constituição da República, para dispor nas constituições estaduais sobre a legitimidade ativa para o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade nos Tribunais de Justiça.

Penso, entretanto, não se poder permitir a banalização da representação de inconstitucionalidade, transformando-a em espécie de ação popular.

Neste sentido leciona Clèmerson Merlin Clève:

“Algumas questões desafiam, ainda, a discussão. A primeira envolve a legitimação ativa para a propositura da ação. Sabe-se que os Estados-membros possuem liberdade de conformação neste campo. Contudo, não podem transformar a ação direta em ação popular, estendendo a legitimidade ativa a todos os jurisdicionados ou a um número exagerado de órgãos, entidades e autoridades. Por outro lado, referindo-se a Constituição Federal a ‘órgão’ (‘vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão’, define o art. 125, §2º), é de se indagar se pode o Constituinte Estadual conferir legitimidade ad causam para entidades e pessoas. Seguindo o modelo federal, aos Estados cabe conferir legitimidade a entidades (associações, federações sindicais, Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros). Os Tribunais de Justiça Estaduais poderão, neste caso, exigir, como o Supremo Tribunal Federal, a existência de relação de pertinência entre o objeto da ação e os interesses da entidade respectiva para a afirmação da titularidade da ação. Almas Constituições, porém, além de conferirem legitimidade a órgãos e entidades, atribuíram-na também para agentes políticos que, isoladamente, não podem ser caracterizados como órgãos. É o caso do Paraná, que outorgou legitimidade ativa, igualmente, aos deputados estaduais (art. 111, VII).

Não parece ser inconstitucional a opção do Constituinte paranaense. A expressão ‘órgão’, constante do art. 125, §2º, da Lei Fundamental da República, deve ser interpretada em sentido não técnico. Não configura, por conseguinte, categoria jurídica, mas simples expressão da linguagem comum. Pretendeu o Constituinte Federal não mais do que impedir a atribuição da legitimidade ad

*causam a um único titular, seja ele autoridade, órgão, entidade ou pessoa. Advirta-se, ademais, que os Constituintes estaduais não estão ‘vinculados ao art. 103 da Lei Maior, não sendo obrigados a legitimar somente aqueles que, na esfera estadual’, exerçam funções equiparáveis às dos elencados no citado dispositivo constitucional” (CLÈVE, Clémerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, p. 397-399).*

30. Na espécie dos autos, o art. 162 da Constituição do Rio de Janeiro, ao conferir legitimidade ativa para o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais à Comissão Permanente da Assembleia Legislativa e a membros da Assembleia Legislativa vulgariza a legitimação para o ajuizamento de ações diretas no Tribunal de Justiça daquele Estado e ofende os arts. 103, 132 e 134 da Constituição da República.

§ 1º do art. 171 da Constituição do Rio de Janeiro

31. No art. 168 da Constituição do Rio de Janeiro se dispunha:

“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” (grifos nossos).

O artigo foi reenumerado e passou a limitar a recondução do Procurador-Geral de Justiça para apenas uma, mantendo inalteradas as expressões impugnadas:

“Art. 171. 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 uma recondução”.

O autor argumenta que o § 1º do art. 171 da Constituição do Rio de Janeiro, nas expressões impugnadas, teria ido além do que estabelecem os §§ 3º e 5º do art. 128 da Constituição da República, pois as expressões “*pelo voto secreto e universal de seus membros*” e “*com mais de dois anos de atividade*” tratariam de matéria reservada pela Constituição à Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados.

Assevera ofensa ao art. 61, § 1º, inc. II, al. *d*, e art. 66, §§ 1º e 2º, da Constituição da República.

32. Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que as normas de processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos entes federados, por estarem relacionadas ao princípio da separação dos Poderes, sendo que entre elas tem-se a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre matérias incluídas no § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Na al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, reservam-se à iniciativa do Presidente da República leis que disponham sobre a organização do Ministério Público e sobre normas gerais para organização do Ministério Público dos Estados:

“Art. 61. 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.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Com fundamento nesse dispositivo, foram editadas a Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993, pela qual se dispôs sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, e a Lei n. 8.625 /1993, pela qual instituída a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público,

que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados.

No § 3º do art. 128 da Constituição da República, dispõe-se que os Ministérios Públicos dos Estados formarão lista tríplice entre os integrantes da carreira para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

No § 5º do art. 128, tem-se que organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público serão estabelecidos em lei complementar de iniciativa do respectivo Procurador-Geral.

A Lei Complementar n. 106/2003, pela qual se institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro, foi promulgada em 3.1.2003.

Sobre as leis referentes à organização de cada Ministério Público, Hugo Nigro Mazzilli leciona:

“Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa agora também é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (CF, art. 61, caput, e 128, § 5º).

Não se esqueça de que cabe ao Presidente da República a iniciativa exclusiva da lei de organização do Ministério Público da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (art. 61, §1º, II, d). É preciso vencer a contradição, até certo ponto apenas aparente, entre esses dispositivos.

O procurador-geral da República terá a iniciativa de leis na forma e nos casos previstos na Constituição de 1988 (art. 61, caput); pelo princípio da simetria, os procuradores-gerais de justiça dos Estados também terão a iniciativa de leis, nas hipóteses correspondentes.

Haverá uma lei federal, de iniciativa do presidente da República, que estabelecerá: a) a organização do Ministério Público da União (art. 61, § 1º, II, d); b) normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (art. 61, § 1º, II, d, segunda parte).

Na União, haverá ainda uma lei complementar, cuja iniciativa é facultada ao procurador-geral da República (e, portanto, é de iniciativa concorrente do presidente da República), que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (art. 128, § 5º). Nos Estados, haverá leis complementares, de iniciativa facultada aos seus procuradores-gerais (e, igualmente, de iniciativa concorrente dos governadores), que farão o mesmo com os Ministérios Públicos locais (ainda o art. 128, § 5º).

Ora, a iniciativa presidencial exclusiva é reservada para uma lei nacional que fixará apenas as normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. Assim, leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, minudenciarão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, obedecidas as normas gerais fixadas na lei federal.

Segundo o parágrafo único do art. 96 da Carta de 1969, com a Emenda n. 7/77, era bem mais restrito o campo reservado à lei complementar nacional do Ministério Público; destinava-se esta apenas à fixação de normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1º do art. 95 (que cuidava do concurso de ingresso, da estabilidade e da inamovibilidade relativa). O novo texto constitucional, entretanto, além de conferir à lei federal a explicitação de normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (arts. 21, XIII, 22, XVII, 48, IX, 61, §1º, II, d, 68, § 1º, I), ainda prevê possa a lei complementar respectiva estabelecer-lhe o respectivo estatuto e fixar-lhe atribuições.

Conquanto em tese a legislação processual caiba à União (CF, art. 22, I, ressalvada a exceção do seu parágrafo único, bem como a matéria procedimental de competência concorrente dos Estados, cf. art. 24, X e XI), o permissivo constitucional que faculta à legislação complementar local estipular normas de atribuição do Ministério Público acabará por permitir, sem dúvida, que a legislação local disponha sobre novas áreas de atuação, inclusive conferindo-lhe, por exemplo, hipótese de intervenção processual (como a defesa de deficientes, v.g.)” (O Ministério Público na Constituição de 1988 . São Paulo: Saraiva, 1989, p. 74-75).

O processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça, portanto, constitui-se em matéria de índole institucional regulada por normas gerais disciplinadas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, competindo às leis estaduais suplementarem-na para atender às peculiaridades locais, desde que não se contraponham às normas gerais nacionais.

Neste sentido o que ressaltado pelo Ministro Luiz Fux, Relator, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.505/RN:

“O artigo 61, § 1º, d, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre organização do Ministério Público da União, bem como sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos Estados.

Por sua vez, o artigo 128, § 5º, da Constituição Federal dispõe que leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Da interpretação conjunta dos dispositivos supramencionados, extrai-se a conclusão de que as leis complementares estaduais que dispõem sobre a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos devem respeito à lei federal de normas gerais, de iniciativa do Presidente da República.

Essa lei federal de normas gerais é a Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), cujo artigo 29 dispõe sobre as funções judiciais dos Procuradores-Gerais de Justiça, in verbis “ (ADI n. 5.505/RN, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 30.4.2020).

33. A inconstitucionalidade formal de emendas às Constituições estaduais que tratam de organização, atribuições e estatuto dos Ministérios Públicos estaduais vem sendo declarada por inobservância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo das matérias previstas na al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Em 30.8.2019, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.171/AP para assentar a inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional n. 48 /2014 à Constituição do Amapá. O dispositivo impugnado estabelecia que o Procurador-Geral de Justiça seria nomeado dentre Procuradores com mais de trinta e cinco anos de idade.

Na oportunidade o Ministro Luiz Fux, Relator, salientou que a definição dos procedimentos específicos para a formação das listas tríplices deve se dar pela Lei Orgânica de cada Ministério Público, no exercício de sua autonomia administrativa e independência institucional:

“Destarte, nos limites do que já fixado pelo texto constitucional e pela normas gerais instituídas pela legislação orgânica nacional, faculta-se à lei estadual, mediante iniciativa do próprio Ministério Público, dar tratamento à organização, às atribuições e ao estatuto da carreira, dispondo também sobre a forma de eleição, de composição da lista tríplice e de escolha de seu respectivo Procurador-Geral de Justiça. (...)”

Como se infere das premissas até aqui expostas, este ato normativo impugnado revela-se inconstitucional, por duas razões principais: (i) considerando que se tratava de matéria relativa à alteração do estatuto jurídico da carreira do Ministério Público Estadual, sua iniciativa não pertencia ao Poder Legislativo (no caso, à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa local), pelo que se evidencia a violação direta ao artigo 128, §§ 3º e 5º, do texto constitucional; (ii) a Constituição da República reserva a matéria relativa à organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público ao tratamento por meio de lei complementar, de modo que não se poderia regular esse regime jurídico por meio de emenda à Constituição Estadual.

Como se infere das premissas até aqui expostas, este ato normativo impugnado revela-se inconstitucional, por duas razões principais: (i) considerando que se tratava de matéria relativa à alteração do estatuto jurídico da carreira do Ministério Público Estadual, sua iniciativa não pertencia ao Poder Legislativo (no caso, à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa local), pelo que se evidencia a violação direta ao artigo 128, §§ 3º e 5º, do texto constitucional; (ii) a Constituição da República reserva a matéria relativa à organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público ao tratamento por meio de lei complementar, de modo que não se poderia regular esse regime jurídico por meio de emenda à Constituição Estadual” (ADI n. 5.171/AP, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 10.12.2019).

34. Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, exige-se seja realizada a eleição do Procurador-Geral de Justiça “ *pelo voto secreto e universal de seus membros* ” e estabelece-se que podem participar da lista tríplice apenas os integrantes da carreira “ *com mais de dois anos de atividade* ” .

No § 3º do art. 128 da Constituição da República se dispõe apenas que se formará lista tríplice entre integrantes da carreira para escolha do Procurador-Geral de Justiça, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

No art. 9º da Lei n. 8.625/1993 se estabelece que poderão participar da lista tríplice integrantes da carreira e a eleição far-se-á mediante voto plurinominal de todos os integrantes da carreira.

Teriam direito a participar das eleições para a Chefia do Ministério Público estadual, assim, todos os integrantes da carreira, sem qualquer limitação. Não há, igualmente, exigência para que o voto seja secreto.

O dispositivo impugnado incide também em inconstitucionalidade material por ofensa aos §§ 3º e 5º do art. 128 da Constituição da República, pois as expressões “ *pelo voto secreto e universal de seus membros* ” e “ *com mais de dois anos de atividade* ”, além de tratarem de matéria reservada pela Constituição à lei orgânica do Ministério Público dos Estados de iniciativa do Presidente da República e à lei complementar estadual de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, acabaram por restringir a capacidade para concorrerem às eleições apenas àqueles membros com mais de dois anos de atividade.

35. Em 10.11.2011, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.622/RO, por afronta ao § 3º do art. 128 da Constituição da República, para declarar inconstitucional dispositivo da Constituição de Rondônia que deixava de limitar a uma recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça. Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso, Relator, salientou:

“No que tange à permissão de recondução ao cargo, sem limite de mandatos, evidencia-se contraste virtual entre o disposto no art. 128, § 3º, da Constituição da República, e no caput do art. 99 da Constituição Estadual. Enquanto aquela, disciplinando o procedimento de escolha do Procurador-Geral de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, lhe autoriza apenas “uma recondução”, a Constituição do Estado de Rondônia usa a expressão “permitida a recondução”, cuja ambiguidade pode dar margem a equivocada interpretação de que mais de uma seria lícita. Justifica-se, pois, a respeito, interpretação que, sem invalidar a norma, conforme o alcance do art. 99, caput, à Constituição Federal, no sentido de que é permitida uma única recondução ” (ADI n. 2.622/RO, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 16.2.2012).

Em 23.8.019, este Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.700/PI para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 142 da Constituição estadual do Piauí, alterada pela Emenda Constitucional n. 49/2017, pela qual se restringia o “universo de indicados aos ‘procuradores de justiça integrantes da carreira no efetivo exercício das funções e no gozo de vitaliciedade’”. O acórdão tem a seguinte ementa:

“EMENTA. CONSTITUCIONAL. REGULAMENTAÇÃO DA PREVISÃO DE ESCOLHA DA CHEFIA DA INSTITUIÇÃO (CF, ART. 128, § 3º). RESERVA MATERIAL DE LEI COMPLEMENTAR SOBRE ORGANIZAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTATUTO DE CADA MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO RESPECTIVO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 128, § 5º). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A Constituição de 1988 estabeleceu garantias institucionais invioláveis e impostergáveis ao Ministério Público, para que possa exercer suas funções de Estado de maneira plena e independente.

3. O modo de investidura do Procurador-Geral de Justiça constitui garantia de independência e autogoverno, visando à proteção da Sociedade e à defesa intransigente do regime democrático e exige, para sua regulamentação, a edição de lei complementar estadual de iniciativa da própria Instituição (CF, art. 128, § 5º).

4. A Constituição Federal consagrou os requisitos básicos para a escolha do Procurador-Geral de Justiça, bem como a existência de mandato por tempo certo, impossibilitando sua demissão ad nutum, garantindo-lhe a imparcialidade necessária para o pleno exercício da autonomia administrativa da Instituição, sem possibilidade de ingerências externas.

5. Dupla inconstitucionalidade formal do art. 142, § 1º, da Constituição Estadual do Piauí, com redação dada pela Emenda Constitucional 49/2017, 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. Precedentes.

6. Conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. PROCEDÊNCIA” (ADI n. 5.700/PI, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 9.9.2019).

Na sessão virtual de 6.9.2019 a 12.9.2019, o Plenário deste Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.653 /RO, de minha relatoria, para declarar inconstitucionais as expressões “vitalícios”, “em único turno” e “que gozem de vitaliciedade”, previstas no art. 99 da Constituição de Rondônia e conferir interpretação conforme à referida norma para se ler: “a nomeação do Procurador-Geral de Justiça deve ser feita pelo Governador do Estado, com base em lista tríplice encaminhada com o nome de integrantes da carreira”, conforme o § 3º do art. 128 da Constituição da República. O acórdão tem a seguinte ementa:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA AD REFERENDUM. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 99 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 80, DE 22.8.2012. PROCESSO DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. RESTRIÇÃO AOS MEMBROS VITALÍCIOS. POSSIBILIDADE DE ESCOLHA EM UM ÚNICO TURNO E SEM FORMAÇÃO DE LISTA TRÍPLICE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Precedentes.

2. São formalmente inconstitucionais emendas às Constituições estaduais por inobservância da cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo das matérias previstas no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros. Precedentes.

3. Na norma editada pelo poder constituinte reformador estadual se alterou o processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça, em discordância com o § 3º do art. 128 da Constituição da República e com as normas gerais estabelecidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público n. 8.625/1993.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões “vitalícios”, “em único turno” e “que gozem de vitaliciedade”, previstas no art. 99 da Constituição de Rondônia, alterado pela Emenda Constitucional estadual n. 80, de 22.8.2012, e conferir interpretação conforme à referida norma para se ler: “a nomeação do Procurador-Geral de

Justiça deve ser feita pelo Governador do Estado, com base em lista tríplice encaminhada com o nome de integrantes da carreira”, nos termos do § 3º do art. 128 da Constituição da República” (ADI n. 5.653 /RO, de minha relatoria, Plenário, DJe 27.9.2019).

Em 18.12.2019, este Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional preceito da Constituição de Minas Gerais que dispunha sobre normas para a elaboração de lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça e assentava que dela poderiam participar apenas os Procuradores de Justiça “*de categoria mais elevada*”:

“PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. É inconstitucional, sob o ângulo formal, preceito contido em Constituição estadual a dispor sobre processo de seleção, mediante a formalização de lista tríplice, voltado ao preenchimento do cargo de Chefe do Ministério Público estadual, considerado o artigo 128, § 5º, da Lei Maior, no que reserva a lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça “a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”.

Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.171, Pleno, relator o ministro Luiz Fux, julgada em 30 de agosto de 2019. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA – ESCOLHA – LISTA TRÍPLICE – PARTICIPAÇÃO – RESTRIÇÃO – NORMA ESTADUAL. Observados os critérios estabelecidos no § 3º do artigo 128 da Constituição Federal e reproduzidos no § 1º do artigo 9º da Lei n. 8.625 /1993, faculta-se ao legislador estadual, considerada a reserva de iniciativa prevista no § 5º do artigo 128 da Lei Maior, dispor sobre o método de preenchimento do cargo de Procurador-Geral de Justiça, surgindo cabível restringir-se aos Procuradores de Justiça a possibilidade de integrar lista tríplice a ser sufragada por todos os membros ativos da carreira” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.704/MG, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 5.5.2020).

Este Supremo Tribunal vem julgando inconstitucionais, ainda, dispositivos de constituições estaduais que, ao exigir-se a aprovação da escolha do Procurador-Geral de Justiça pela Assembleia Legislativa, acabam por restringir o alcance do § 3º do art. 128 da Constituição da República. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES “APÓS A APROVAÇÃO DE SEU NOME PELA

MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO" E "APÓS APROVAÇÃO DE SEU NOME PELA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA", CONTIDAS, RESPECTIVAMENTE, NO § 1.º DO ART. 99 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA E NO CAPUT DO ART. 10 DA LEI COMPLEMENTAR RONDONIENSE N.º 93/93. NOMEAÇÃO DO CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE. Dispositivos que, contendo as expressões sob enfoque, contrariam, na forma de precedentes do Supremo Tribunal Federal, o princípio constitucional da separação dos poderes, bem como o art. 128, § 3º, da Carta da República. Procedência da ação" (ADI n. 1.962, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 1º.2.2002).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO. COMPETÊNCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA APROVAR A ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A escolha do Procurador-Geral da República deve ser aprovada pelo Senado (CF, artigo 128, § 1º). A nomeação do Procurador-Geral de Justiça dos Estados não está sujeita à aprovação da Assembleia Legislativa. Compete ao Governador nomeá-lo dentre lista tríplice composta de integrantes da carreira (CF, artigo 128, § 3º). Não-aplicação do princípio da simetria. Precedentes. 2. Dispositivo da Constituição do Estado de Mato Grosso que restringe o alcance do § 3º do artigo 128 da Constituição Federal, ao exigir a aprovação da escolha do Procurador-Geral de Justiça pela Assembleia Legislativa. Ação julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da alínea "c" do inciso XIX do artigo 26 da Constituição do Estado de Mato Grosso" (ADI n. 452, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 31.10.2002).

"Ação direta em que se alega a inconstitucionalidade de dispositivos e expressões constantes da Constituição do Estado do Paraná e da Lei Complementar estadual nº 85, de 27 de dezembro de 1999, relativos ao Procurador-Geral de Justiça. - É relevante a arguição de inconstitucionalidade de dispositivo que subordina a nomeação do Procurador de Justiça à aprovação da Assembleia Legislativa. - Igualmente relevante a fundamentação de arguição de inconstitucionalidade de norma que estabelece restrição ao Procurador-Geral de Justiça não prevista na Constituição Federal para concorrer às vagas de que trata seu art. 95. - Também relevante a fundamentação da arguição de inconstitucionalidade de dispositivo que estabelece como teto para os vencimentos da carreira do Ministério Público estadual os de Procurador-Geral da República. - Ocorrência do requisito da conveniência administrativa para a concessão de suspensão das normas impugnadas. Deferimento do

pedido de cautelar, para suspender, ex nunc e até o final julgamento desta ação, a eficácia das expressões após a aprovação da Assembleia Legislativa, não podendo, a título nenhum, exceder os do Procurador-Geral da República e submetendo-o a aprovação pela Assembleia Legislativa do caput do artigo 116, da alínea f do inciso I do artigo 188 e submetendo-o a aprovação pela Assembleia Legislativa do caput do artigo 16, os dois primeiros da Constituição do Estado do Paraná e o terceiro da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, do mesmo Estado, bem como o § 2º do artigo 116 da referida Constituição Estadual e os parágrafos 1º do artigo 10 e 2º e 3º do artigo 16, ambos da mencionada Lei Complementar estadual nº 85/99” (ADI n. 2.319-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 9.11.2001).

36. São, portanto, formalmente e materialmente inconstitucionais as 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 por ofensa à al. d do inc. II do § 1º do art. 61 e aos §§ 3º e 5º do art. 128 da Constituição da República.

Art. 179, caput, § 2º e § 3º incs. I a IV e V als. e a i da Constituição do Rio de Janeiro

37. Os dispositivos impugnados pelo autor, na data do ajuizamento da presente ação, assim dispunham:

“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 conflitos 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 necessitadas na forma da lei;

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

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 37/2006, o artigo e os parágrafos foram renumerados e incluídas as expressões “ necessitadas ” à al. e do § 3º e a expressão “ desde que economicamente hipossuficiente ” à al. f do § 3º. No art. 179, passou-se a estabelecer:

“Art. 179 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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. (...)

§ 2º - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unicidade, a impessoalidade e a independência funcional

§ 3º - São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras que lhe são inerentes, as seguintes: (Renumerado para § 3º pelo acréscimo do § 2º pela Emenda Constitucional n. 37, de 31.5.2006.)

I - promover a conciliação entre as partes em conflitos 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 **necessitadas** que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção ao meio ambiente e a de outros interesses difusos e coletivos; (Expressões negritadas incluídas pela Emenda Constitucional n. 37, de 31.5.2006.)

f) os direitos e interesses do consumidor lesado, **desde que economicamente hipossuficiente**, na forma da Lei; (Expressões negritadas incluídas pela Emenda Constitucional n. 37 de 31.5.2006.)

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

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

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

O Procurador-Geral da República alega que a expressão ‘e coletivos’ do *caput*, o § 2º e os incs. I a IV e V, als. e a *i*, do § 3º, todos do art. 179 infringiriam o art. 134, parágrafo único, da Constituição da República e os arts. 61, § 1º, inc. II, als. *b* e *d*, e 66, §§1º e 2º, combinado com o art. 25 da Constituição da República.

Menciona ter a Constituição da República remetido a matéria concernente às normas gerais de organização da Defensoria Pública dos Estados à lei complementar federal de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Argumenta que o *caput* do art. 179 e as als. *e* e *f* do § 2º do mesmo artigo, “ ao conferirem à Defensoria Pública a defesa dos interesses coletivos e o patrocínio da ação civil pública e dos direitos e interesses do consumidor, afrontam os arts. 129, §§1º e 2º, e 134 da Lei Maior e a Lei n. 7.347, de 24.07.85 (art. 5º) que não atribuíram essa prerrogativa à Instituição ” (fl. 7, e-doc. 0).

38. Em 16.8.1991, este Supremo Tribunal deferiu parcialmente a medida cautelar na presente ação direta para “reduzir a aplicação do art. 176, § 2º, inciso V, alínea ‘e’ no tocante à defesa de ‘interesses coletivos’, da alínea ‘f’, às hipóteses nelas previstas em que ademais, concorra o requisito da necessidade do interessado, e suspendê-la nos demais casos” .

39. Conforme salientei quando da análise de constitucionalidade do § 1º do art. 171, este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que as normas de processo legislativo federal, como, por exemplo, aquelas trazidas no § 1º do art. 61 da Constituição da República, são de observância obrigatória pelos entes federados por serem corolário do princípio da separação dos Poderes.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 89/MG, em 4.2.1993, este Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição de Minas Gerais nos quais se dispunha sobre servidores públicos. Esta a ementa do acórdão proferido:

“ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 21, 25, 26, 27, 32 E 33 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES

CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DE 21 DE SETEMBRO DE 1989. Normas que, por disporem, sem exceção, sobre servidores públicos do Estado, padecem do vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância do princípio da reserva da iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do postulado da separação dos poderes, imposto aos Estados pelo art. 25 da CF/88 e, especialmente, ao constituinte estadual, no art. 11 do ADCT/88, combinados, no presente caso, com o art. 61, parágrafo 1º, alíneas a e c, da mesma Carta. Configuração, ainda, de inconstitucionalidade material, relativamente aos arts. 21, 27 e 33, por contemplarem hipóteses de provimento de cargos e empregos públicos mediante transferência indiscriminada de servidores e aproveitamento de bolsistas, ao arrepio do disposto no art. 37, II, do Texto Fundamental. Procedência da ação " (Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 20.8.1993).

Em seu voto, o Ministro Ilmar Galvão, Relator, delimitou a área de atuação do constituinte derivado:

"Essa autonomia constitucional reclama a atividade de órgão constituinte. Dele cuidou o art. 11 do ADCT/88, ao dispor que "cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado...". Quanto ao modo de proceder, complementou o mencionado art. 11: "... no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta".

O constituinte estadual, portanto, não dispõe da plenitude originária do criador da Constituição Federal. Enfrenta ele, ao revés, a limitação que lhe impõe, genericamente, a observância dos princípios estabelecidos na Constituição Federal. E a limitação específica dos princípios constitucionais enumerados vai servir para apurar, posteriormente, sua fidelidade ao modelo federal (cf. Raul Machado Horta, A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro).

Entre esses princípios, avulta o da independência dos Poderes, erigido à condição de princípio sensível, no art. 34, IV, da Constituição Federal.

Tem ele, por corolário, o princípio da colaboração do Chefe do Poder Executivo no processo de elaboração das leis, seja através da iniciativa, notadamente a privativa, prevista no art. 61, parágrafo 1º, da Magna Carta, seja por meio do exercício do direito de veto, que lhe é assegurado no art. 66, parágrafo 1º e seguintes, do mesmo Texto.

Colhe-se dessa premissa, a consequência lógica de que as Assembleias Legislativas foram legitimadas pelo referido art. 11 do ADCT/88, tão-somente para a elaboração de normas constitucionais institutivas, isto é, aquelas através das quais são traçados esquemas gerais de estruturação do Estado e atribuições de órgãos, entidades ou institutos que o integram.

Não lhe foram conferidos poderes para a elaboração de constituição em sentido amplo, simplesmente formal, que pudesse comportar a constitucionalização de normas sem conteúdo político institucional, subtraindo-as do regime do direito comum, onde forçosamente haveriam de ser contidas.

Se iniciativas dessa ordem podem ser consideradas inevitáveis em relação ao poder constituinte originário, não são elas toleradas no que toca ao poder constituinte derivado, que se legitima tão-somente para a elaboração de constituição no seu sentido material, institucionalizadora do Estado-membro.

Tal, desenganadamente, o poder outorgado às Assembleias Legislativas, pelo art. 11 do ADCT/88. Não há considerar-se compreendido, repita-se, em seu âmbito, o poder de constitucionalizar normas subalternas, próprias do Poder Legislativo ordinário, que se exerce, simultaneamente, e sem solução de continuidade, pela Assembleia Legislativa, não de modo exclusivo, como obra o Poder Constituinte, mas com a indispensável colaboração dos demais poderes.

Não pode ela, portanto, inserir no âmbito da Constituição que foi chamada a elaborar, normas próprias das leis comuns, já que, ao fazê-lo, estará violando o princípio da colaboração dos demais Poderes, notadamente o Executivo, na feitura das leis, cuja observância lhe é adstrita" (DJ 20.8.1993).

Na oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence achou por bem distinguir *"tema que a própria Constituição Federal erigiu à dignidade constitucional e sobre o qual, portanto, há de reconhecer-se o poder da Assembleia Constituinte Estadual para, de sua vez, dele tratar, daqueles temas miúdos, quase sempre de disposições transitórias sobre situações tópicas de grupos de servidores desta ou daquela carreira do serviço público do Estado"*, e salientou que, *"nesta segunda hipótese, efetivamente se deva reconhecer, no seu trato pela Constituinte Estadual, uma obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo a partir da iniciativa reservada do Poder Executivo"* (DJ 20.8.1993).

Em 13.11.1997, este Supremo Tribunal declarou inconstitucional artigo da Constituição de Alagoas outorgando ao servidor estadual o direito a licença especial.

Ressaltou o Ministro Sepúlveda Pertence, naquela data, que essa norma “nem de longe poderia ser alçada aos princípios fundamentais que, na matéria, têm sido elevados à hierarquia de garantias constitucionais dos funcionários.” No acórdão se tem a seguinte ementa:

“EMENTA: I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros.

1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

2. Essa orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 276/AL, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 19.12.1997).

Em 19.11.1997, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 227/RJ e declarou inconstitucionais expressões de dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro que autorizavam ao servidor transformar licença especial e férias não gozadas em pecúnia. Em seu voto, o Ministro Maurício Corrêa, Relator, sustentou:

“A Carta Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matéria reservadas à iniciativa privativa do Chefe do

Executivo. Esse princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-membro de criar como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (...) e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do chefe do Executivo " (ADI n. 227/RJ, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 18.5.2001).

40. Em 25.3.1999, este Supremo Tribunal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 575/PI, declarou inconstitucionais, por ofensa à al. d do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Piauí, pelos quais outorgada autonomia administrativa funcional à Defensoria Pública e estendidas aos defensores públicos estaduais algumas prerrogativas da magistratura. Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence, ressaltou:

"A jurisprudência do STF, apesar de minhas reservas iniciais, está hoje orientada, como reafirmado no recente julgamento da ADIn 766, 11.11.98, no sentido de que "as normas de reserva de iniciativa legislativa compõem as linhas básicas do modelo positivo da separação dos poderes da Constituição Federal e, como tal, integram princípio de observância compulsória pelos Estados-membros".

Essa orientação, se firmou, como então assinalei (ADIn 766): 'a tendência que então se observava veio a consolidar-se e - pelo menos no que diz com o processo legislativo ordinário nos Estados - constitui ponto assente na jurisprudência do Tribunal, reafirmada sem discussão em numerosos julgados definitivos (v.g. , ADIn 120-AM, 20.3.96, Moreira, ADIn 227-RJ, 19.11.91, Corrêa e a própria ADIn 822, antes referida, 25.4.96 Gallotti), cautelares (ADInMC 582, 19.9.91, Néri, DJ 7.2.92; ADInMC 645, 11.12.91, Galvão, DJ 21.2.92; ADInMC 546, Moreira , DJ 8.11.91) e uma decisão definitiva - ADIn 152, 18.3.92, Galvão, RTJ 141/355 - que impunha até à Constituição do Estado a abstenção do trato de matérias sujeitas, no processo legislativo federal, à reserva de iniciativa do Poder Executivo.'

'Art. 154 - A lei complementar, que dispuser sobre a organização e o funcionamento da Defensoria Pública, estabelecerá:

I - a autonomia administrativa e funcional do órgão; (...)

Reporto-me, também, aqui, ao voto do então Relator, Min. Celso de Mello, proferido na medida cautelar, onde acentuou que:

'Não se pode perder de perspectiva o fato de que, estruturando-se a Defensoria Pública na esfera do Executivo, submete-se essa instituição ao postulado que consagra a supremacia do Chefe do Poder Executivo.

A outorga de autonomia administrativa ao órgão referido parece cercar o pleno exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, das atribuições e prerrogativas que lhe confere o Estatuto Constitucional (art. 84, II e XXV, v.g.).

Atento a esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal concedeu a suspensão cautelar da eficácia de dispositivos inscritos em Constituições estaduais que reconheceram à Procuradoria-Geral do Estado - órgão igualmente situado na estrutura jurídico-institucional do Poder Executivo - a prerrogativa da autonomia administrativa e funcional (ADIn 217-PB, Rel. Min. Sydney Sanches).'

Nesse sentido, o parecer da Procuradoria-Geral da República, que acolho, na parte onde se destaca, verbis :

'Com efeito, diferentemente do que ocorreu com o Ministério Público - ao qual a Constituição Federal expressamente outorgou "autonomia funcional e administrativa" (art. 127, § 2º) -, o tratamento constitucional dispensado à Defensoria Pública não lhe reservou qualquer tipo de autonomia, além daquela técnica, que constitui atributo natural de suas funções.

Por outro lado, o art. 154, I da Carta piauiense infringe o disposto no art. 61, § 1º, II, "d" e "e", da Constituição Federal, que reserva o Poder Executivo a iniciativa das normas gerais de organização da Defensoria Pública.

'Art. 154

V - a aplicação, no que for cabível, do disposto no art. 93, II, IV, VI e VIII da Constituição Federal, aos integrantes de carreira da instituição.'

Esse dispositivo estende aos defensores públicos estaduais, no que for cabível, algumas das prerrogativas que a Constituição Federal fixou para a magistratura" (DJ 25.6.1999).

Em 4.6.2007, este Supremo Tribunal julgou inconstitucional norma do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de Rondônia pela qual se concedia anistia a servidores públicos demitidos em determinado período:

"Poder constituinte estadual. Autonomia (ADCT, art. 11). Restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional - assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos -, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes. A jurisprudência restritiva dos poderes da assembleia constituinte do Estado-membro não alcança

matérias às quais, delas cuidando, a Constituição da República emprestou alçada constitucional” (ADI n. 104/RO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 24.8.2007).

41. Na al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República se estabelece:

“Art. 61. 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.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

No § 3º do art. 179 da Constituição do Rio de Janeiro, tem-se lista detalhada de funções atribuídas à Defensoria Pública, que não detém caráter essencialmente constitucional e, conforme se dispõe no § 1º do art. 134 da Constituição da República, deveriam ser elencadas em lei complementar estadual.

De fato, essas mesmas atribuições estão previstas, hoje, no art. 22 da Lei Complementar n. 6/1977 do Estado do Rio de Janeiro, alterada pela Lei Complementar n. 56/1989.

O constituinte estadual invadiu assim, pelo menos na matéria trazida no § 3º do art. 179 da Constituição do Rio de Janeiro, área de atuação reservada ao Chefe do Poder Executivo Estadual por força da al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

42. Quanto à alegada ofensa ao art. 134 da Constituição da República, anoto que esse dispositivo, na data do ajuizamento da presente ação, assim previa:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais”.

No art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994, editada com fundamento na al. d do inc. II do § 1º do art. 61 e no antigo parágrafo único do art. 134 da Constituição da República, pelos quais se organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e se prescrevem normas gerais para sua organização nos Estados, previa-se:

“Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei”.

Na Lei Complementar n. 132/2009 se alterou esse dispositivo, que passou a prever:

“Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”.

O constituinte derivado inspirou-se na Lei Complementar n. 132/2009 e o art. 134 da Constituição da República, após a Emenda Constitucional n. 80 /2014, passou a trazer norma idêntica:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os

graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal”.

Em 15.1.2007, a Lei n. 11.448 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985, pela qual se disciplina a ação civil pública, e legitimou a Defensoria Pública para sua propositura:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente: (...).”

43. Assim, importante analisar, quanto à alegação de ofensa ao art. 134 da Constituição da República, as profundas alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 80/2014 a esse dispositivo e eventual prejuízo da presente ação direta.

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal se assenta o prejuízo da ação em casos nos quais a norma constitucional tida por contrariada seja alterada por emenda constitucional superveniente (ADI n. 2.159/DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 7.12.2007; ADI n. 2.670/TO, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Redatora para o acórdão a Ministra Ellen Gracie,

Plenário, DJ 4.2.2005; ADI n. 3.404/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 16.11.2006; ADI n. 2.197/RJ, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 2.4.2004; ADI n. 15/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 31.8.2007; ADI n. 396/RS, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 5.8.2005; e ADI n. 2.062/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 22.3.2004.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.158/PR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 16.12.2010, este Supremo Tribunal assentou haver situações nas quais o Plenário deste Supremo Tribunal superou essa preliminar de prejuízo ao fundamento de não ser possível desconsiderar os efeitos produzidos pelas normas impugnadas e seguiu no julgamento das ações diretas.

Ressaltei no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.158 /PR:

“É preciso verificar em cada caso, porque, em alguns casos, o prejuízo é inexorável. Então, há apenas a possibilidade de, no caso concreto, verificar-se que não fiquemos vinculados a uma situação em que, às vezes, a superveniência de uma nova norma constitucional possa, realmente, deixar um prejuízo patente (...). A única ressalva que faço é que não se entenda aqui - e eu imagino que o Ministro Toffoli não esteja propondo isso - uma verticalidade tal que haja a obrigatoriedade de se levar adiante uma ação direta, mesmo quando o paradigma já patenteia que não há mais casos, realmente, os Ministros têm decidido até monocraticamente. Com essa ressalva, estou acompanhando o Relator” (Plenário, DJ 6.12.2010).

Em 7.5.2015, superando a preliminar de prejudicialidade alegada, este Supremo Tribunal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943/DF, de minha relatoria, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp, na qual se questionava a validade constitucional do inc. II do art. 5º da Lei n. 7.347/85, alterada pela Lei n. 11.448, de 15.1.2007, e a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

Na oportunidade, decidiu-se ser necessário enfrentar a questão constitucional posta, apesar da alteração do parâmetro constitucional

objetivando delinear o modelo constitucional brasileiro de acesso à Justiça, delimitando-se as atribuições da Defensoria Pública, em razão de haver dúvida razoável sobre essa matéria.

A questão de mérito dessa ação direta foi julgada para assentar não ter o Ministério Público exclusividade para o ajuizamento de ação civil pública e salientou-se ser possível a tutela, pela Defensoria Pública, de interesses transindividuais e individuais homogêneos. Esta a ementa do julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347 /1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (DJ 6.8.2015).

Ressaltei que, mesmo antes das alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 80/2014, a Defensoria Pública detinha legitimidade para defender direitos coletivos dos hipossuficientes por força da interpretação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134 da Constituição da República (antes da Emenda Constitucional n. 80/2014), fundada nos princípios da máxima efetividade da Constituição e da dignidade da pessoa humana, consubstanciada no acesso à Justiça.

Na espécie dos autos, considero inexistir, atualmente, dúvida sobre os princípios institucionais que regem a Defensoria Pública e sua legitimidade para a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inc. LXXIV do art. 5º da Constituição da República, a justificar a

superação da jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido do prejuízo da ação direta em razão da alteração do art. 134 da Constituição da República.

44. Concluo no sentido de assentar o prejuízo da presente ação quanto à análise da constitucionalidade material do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 179 da Constituição do Rio de Janeiro e de declarar formalmente inconstitucional o § 3º do art. 179 por afronta à al. d do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Art. 349 da Constituição do Rio de Janeiro

45. No antigo art. 346 da Constituição do Rio de Janeiro, renumerado para art. 349, determina-se sejam aplicados aos Vereadores o disposto nos §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do art. 102 daquela Constituição estadual. Este o dispositivo impugnado pelo autor da presente ação direta:

“Art. 349 - Aos Vereadores aplica-se o disposto nos parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do artigo 102 desta Constituição”.

Na data do ajuizamento da presente ação direta, nessas normas da Constituição do Rio de Janeiro se estabelecia:

“Art. 102 - Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma, os Deputados da Assembleia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença da Casa.

§ 2º - O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Assembleia Legislativa, a fim de que esta, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. (...)

§ 5º - As imunidades dos Deputados subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante voto de dois terços dos

membros da Casa, no caso de atos praticados fora do recinto da Assembleia Legislativa, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

§ 6º -Os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações”.

A Emenda Constitucional n. 53, de 26.6.2012, trouxe alterações a esses dispositivos, sem, entretanto, alterá-los substancialmente.

O Procurador-Geral da República, na petição inicial da presente ação direta, alegou haver ofensa ao § 1º do art. 27 e aos incs. VI e VII do art. 29 (atuais incs. VIII e IX do art. 29) da Constituição da República, pois essa não estenderia imunidade real e processual aos Vereadores.

46. Ressalte-se que a eficácia do art. 346 foi suspensa em 16.8.1991, no julgamento da medida cautelar na presente ação direta. Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence, então Relator, asseverou:

“37. Assim como a inviolabilidade ou imunidade material (...) são matéria de Direito Penal, as imunidades processuais são tema de Processo Penal: porque se compreendem substancialmente em áreas de competência legislativa exclusiva da União (art. 22, I), afora e acima da lei federal, só a Constituição da República pode dispor a respeito.

38. Silente a Constituição Federal sobre prerrogativas processuais penais dos integrantes das Câmaras Municipais, plausível é a conclusão de que não se deixou espaço à intervenção de normas constitucionais locais” (DJ 26.3.1993).

47. Conforme ressaltai, quando da análise da constitucionalidade da prerrogativa de foro deferida aos Vereadores, a própria Constituição da República tratou de limitar, quanto a essas autoridades, as imunidades a eles deferidas.

No inc. X do art. 29 da Constituição da República se concede foro somente ao Prefeito, no que indica ter havido silêncio eloquente quanto ao Vice-Prefeito e aos Vereadores.

Também no inc. III do art. 96, o constituinte deixou, de forma intencional, de atribuir competência aos Tribunais de Justiça para julgar os Vereadores, estabelecendo-a apenas quanto aos Juízes estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios e aos membros do Ministério Público.

Aos Vereadores, a Constituição da República não confere sequer a imunidade formal, mas apenas material. Sobre o assunto, o que se fixa no inc. VIII do art. 29:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”.

As garantias deferidas aos agentes políticos municipais são, assim, mais restritas que as deferidas aos Deputados estaduais.

Neste sentido leciona Uadi Lammêgo Bulos:

“O constituinte assegurou a inviolabilidade dos vereadores no exercício do mandato. Isto isenta-os da incidência da norma penal incriminadora no território do município. Logo, o vereador não comete crime de opinião, não podendo ser processado quanto a esse ponto específico, porque é inviolável por suas opiniões, palavras e votos.

Em contrapartida, se praticar qualquer delito, não estará protegido pela inviolabilidade de suas opiniões, palavras e votos, ficando sujeito a processo criminal, independentemente de autorização da Câmara e de Vereadores. É que o constituinte de 1988 não previu a imunidade processual dos edis em relação a outras infrações penais. Assim não é cabível qualquer interpretação sistemática ou ampliativa do assunto, nem, tampouco, qualquer raciocínio implícito, sob pena de se desvirtuar o comando constitucional em epígrafe” (BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva, 11. ed. Saraiva, 2015, p. 635-636).

48. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que não pode o constituinte estadual ampliar as imunidades constitucionalmente previstas aos Vereadores.

O Plenário do Supremo Tribunal deferiu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 685/PA, em 11.3.1992, para suspender a eficácia de norma da Constituição do Pará na qual se assegurava aos Vereadores imunidade processual, por contrariar a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual (Relator o Ministro Célio Borja, DJ 8.5.1992). Essa ação direta foi julgada prejudicada em 20.11.2001, em razão de ter ocorrido alteração no dispositivo impugnado.

Em 6.5.2008, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal denegou *habeas corpus* impetrado em favor de Vereador da Cidade do Rio de Janeiro. Em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou:

“Convém assentar, por oportuno, que os vereadores, ao contrário do que ocorre com os membros do Congresso Nacional, a teor dos §§ 2o, 3o e 4o do art. 53 da Constituição Federal (na redação da EC 35), bem assim com os deputados estaduais, por força do § 1º do art. 27 do mesmo diploma, não gozam da denominada “incoercibilidade pessoal relativa” (freedom from arrest), ou seja, não são, como aqueles, imunes à prisão - salvo em flagrante de crime inafiançável -, inobstante sejam estes detentores da chamada “imunidade material” com relação às palavras, opiniões e votos que proferem no exercício do mandato e na circunscrição do Município, segundo dispõe o art. 29, VIII, da Lei Maior, e ainda que alguns Estados lhes assegure, na respectiva Constituição, eventual prerrogativa de foro” (HC n. 94.059/RJ, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 13.6.2008).

O Plenário do Supremo Tribunal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 371/SE, declarou inconstitucional dispositivo da Constituição de Sergipe no qual se assegurava aos Vereadores a prerrogativa de não serem presos salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem a devida autorização da Câmara Legislativa. O Ministro Maurício Corrêa, Relator, reafirmou em seu voto não ter o ente federado competência para estabelecer normas de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores:

“2. Esta Corte já foi convocada para examinar tema em tudo similar à presente hipótese, resultando de todos os julgamentos o entendimento de que o Estado-membro não tem competência para estabelecer regras de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores, como a de que cuida a espécie, que lhes assegura a prerrogativa de não serem presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem a devida autorização da respectiva Câmara Legislativa, com suspensão da prescrição enquanto durar o mandato.

3. Essas garantias integram o universo dos membros do Congresso Nacional - Deputados Federais e Senadores -, como definido no artigo 53, §§ 1º, 2º, 5º e 7º, da Constituição Federal, e não o dos componentes do Poder Legislativo dos Municípios” (DJ 23.4.2004).

49. Patente, assim, a inconstitucionalidade do art. 349 por ofensa ao inc. VIII do art. 29 da Constituição da República.

Parágrafo único do art. 355 da Constituição do Rio de Janeiro

50. O Procurador-Geral da República se insurge ainda contra o parágrafo único do art. 352 da Constituição do Rio de Janeiro, por alegada afronta ao art. 35 da Constituição da República, ao reduzir *“drasticamente o alcance da norma constitucional federal, no tocante à intervenção dos Estados nos Municípios”* (fl. 9 da petição inicial).

Referido parágrafo, na data do ajuizamento da presente ação, assim dispunha:

“Art. 352 O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por 2 (dois) anos consecutivos, a dívida fundada; (...)

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”.

Na Emenda Constitucional n. 4, de 20.8.1991, reenumerou-se o artigo e alterou-se a expressão “ Conselho Estadual de Contas dos Municípios ” para “ Tribunal de Contas do Estado ”, sem alterar, portanto, a matéria impugnada na presente ação:

*“Art. 355 - O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:
I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por 2 (dois) anos consecutivos, a dívida fundada; (...)*

*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 **Tribunal de Contas do Estado** , dentro de noventa dias após sua investidura na Chefia do Executivo Municipal ”* (grifos nossos).

51. A eficácia do parágrafo único do art. 346 (atual parágrafo único do art. 355) foi suspensa no julgamento da medida cautelar na presente ação direta. Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence salientou que a restrição imposta pela Constituição estadual “ *inibi[ria] o exercício pelo Estado de um poder de tutela sobre questão financeira municipal, que, como contrapeso da autonomia do Município, a Constituição Federal lhe confiou*” (DJ 26.3.1993).

52. O parágrafo único do art. 355 da Constituição do Rio de Janeiro traz restrição à possibilidade de intervenção estadual nos seus Municípios na hipótese de não pagamento de dívida fundada que inexistente no inc. I do art. 35 da Constituição da República:

*“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada”.*

Quanto à impossibilidade de as constituições estaduais acrescentarem ou restringirem as hipóteses de intervenção estadual nos Municípios elencadas no art. 35 da Constituição da República, confirmam-se os ensinamentos de José Afonso da Silva:

“O Município, como toda entidade dotada de autonomia, fica também sujeito a intervenção na forma e nos casos previstos na

Constituição. É esta mesma que agora regula os casos e o processo de intervenção dos Estados em seus Municípios e da União nos Municípios localizados nos Territórios Federais (art. 35, quando forem criados outros, porque os dois únicos Territórios que existiam se transformaram em Estados). Não resta mais nada às Constituições Estaduais nessa matéria, ao contrário do que acontecia sob a égide da Constituição precedente.

Toda doutrina sobre princípios, natureza, pressupostos de fundo e de forma, controle político e jurisdicional, nomeação e responsabilidade de interventor, referida à intervenção federal nos Estados, tem, mutatis, mutandis, validade aqui, o que nos poupa de repeti-la” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Melhoramentos. 16. ed. 1999, p. 489-490).

No mesmo sentido são os comentários do Ministro Ricardo Lewandowski ao art. 35 da Constituição:

“A intervenção dos Estados em seus Municípios e a da União naqueles localizados em Território Federal também constitui medida excepcional, repetindo-se no art. 35, caput, da Carta Magna a fórmula negativa ‘não intervirá’, significando que a medida somente poderá ocorrer lícitamente nas hipóteses arroladas nos quatro incisos do referido dispositivo constitucional. Constata-se, pois, que a medida, nesse âmbito, é também excepcional, como não poderia deixar de ser, porquanto vulnera a autonomia que a Lei Maior assegura aos Municípios, agora elevados à categoria de entes federativos, de pleno direito.

A Constituição Federal vigente esgota o assunto, não deixando margem para que as Constituições Estaduais disciplinem a matéria, como no passado. A Carta de 1967, com a Emenda de 1969, em seu art. 34, embora definisse os casos de intervenção no Municípios, estabelecia que esta seria regulada nas Constituições dos Estados. Agora, os pressupostos materiais e formais da ação interventiva encontram-se taxativamente arrolados na Lei Maior, ficando vedado aos Estados modificá-los a qualquer título” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Capítulo VI, da intervenção. In CANOTILHO, J. J. et al (orgs.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 812).

Em 10.2.2010, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 336 /SE, este Supremo Tribunal declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição sergipana pelos quais se acrescentavam hipóteses de

intervenção estadual nos Municípios não previstas na Constituição da República. Naquela oportunidade, em seu voto, o Ministro Eros Grau, Relator, assentou:

“2.2.1. A Constituição do Brasil prevê quatro casos de intervenção do Estado no Município. O constituinte sergipano a eles acrescentou outros dois.

2.2.2. As disposições do artigo 35 da CB/88 também consubstanciam preceitos de observância compulsória por parte dos Estados-membros, sendo inconstitucionais quaisquer ampliações ou restrições às hipóteses de intervenção.

2.2.3. Apreciando preceito análogo, o Ministro CARLOS VELLOSO afirmou:

“[...] verifica-se que o motivo inscrito no art. 91, V, da Constituição pernambucana, acima transcrito, é inovação, ao arripio da Constituição Federal, art. 35. Esta, no mencionado art. 35, elenca, taxativamente, os casos de intervenção do Estado em seus Municípios, nos incisos I, II, III e IV. A disposição inscrita no art. 91, V, da Constituição de Pernambuco, vai além do que está autorizado na Constituição Federal. Não tem, portanto, legitimidade constitucional.

[...]”

[SS n. 1.361, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 10.6.99]” (ADI n. 336/SE, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 17.9.2010).

Na sessão virtual de 20 a 26.3.2020, o Plenário deste Supremo Tribunal julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.917/PE para declarar a inconstitucionalidade do inc. V do art. 91 da Constituição de Pernambuco, pela qual se previu nova hipótese de intervenção do Estado nos Municípios. Esta a ementa do julgado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação do inciso V do art. 91 da Constituição do Estado de Pernambuco. 3. Hipótese de intervenção em município para além da taxatividade assegurada no art. 35 da Constituição da República. Vulneração ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (DJ 15.4.2020).

53. Evidente a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 355 da Constituição do Rio de Janeiro, por ofensa ao inc. I do art. 35 da Constituição da República.

54. O quadro abaixo sintetiza a solução dada aos dispositivos questionados na presente ação:

Normas impugnadas na **redação originária**

Normas impugnadas após Emenda estadual n. 16 – **sem modificação substancial** 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 (grifos nas expressões impugnadas)

Art. 99. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: (...)

XIV - processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado nos crimes de responsabilidade (grifos nas expressões impugnadas)

(Inconstitucionalidade das expressões grifadas)

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 (grifos nas expressões impugnadas).

Não houve alteração na redação da norma

(Inconstitucionalidade das expressões grifadas)

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 (grifos nas expressões impugnadas).

Art. 161. 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 Assembléia Legislativa e da Defensoria Pública e os Delegados de Polícia ,ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

3 - os Prefeitos, os Vice-Prefeitos e os Vereadores (...) (grifos nas expressões impugnadas).

(Inconstitucionalidade das expressões grifadas)

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 (grifos nas expressões impugnadas).

Art. 162. 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 Defensor Público Geral do Estado , por Prefeito Municipal, por Mesa da Câmara dos 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. (grifos nas expressões impugnadas).

(Inconstitucionalidade das expressões “por Comissão Permanente ou pelos membros”)

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 (grifos nas expressões impugnadas).

Art. 171. 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 uma recondução (grifos nas expressões impugnadas).

(Inconstitucionalidade formal e material das expressões)

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 (grifos nas expressões impugnadas).

§ 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 necessitadas na forma da lei;

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

Art. 179 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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. (grifos nas expressões impugnadas).

(...)

§ 2º - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unicidade, a impessoalidade e a independência funcional

§ 3º - São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras que lhe são inerentes, as seguintes: (Renumerado para § 3º em virtude de acréscimo do § 2º pela Emenda Constitucional n. 37 de 31 de maio de 2006.)

I - promover a conciliação entre as partes em conflitos 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 necessitadas que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção ao meio ambiente e a de outros interesses difusos e coletivos; (Expressões negritadas incluídas pela Emenda Constitucional n. 37 de 31 de maio de 2006.)

f) os direitos e interesses do consumidor lesado, desde que economicamente hipossuficiente, na forma da Lei; (Expressões negritadas incluídas pela Emenda Constitucional n. 37 de 31 de maio de 2006.)

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

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

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

(Prejuízo quanto à análise da constitucionalidade material do caput e dos §§ 2º e 3º do art. 179)

(Inconstitucionalidade formal do § 3º do art. 179)

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, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências, necessários ao exercício de suas atribuições;

A análise das normas está prejudicada porque julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 230/RJ

Art. 342 – O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o 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 (grifos nas expressões impugnadas).

Art. 345. O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, 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. (grifos nas expressões impugnadas).

(Inconstitucionalidade das expressões grifadas)

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

Art. 349 - Aos Vereadores aplica-se o disposto nos parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do artigo 102 desta Constituição.

(Inconstitucional)

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.

Art. 355 - O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por 2 (dois) anos consecutivos, a dívida fundada; (...)

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 **Tribunal de Contas do Estado**, dentro de noventa dias após sua investidura na Chefia do Executivo Municipal. (alteração na expressão em negrito)

(Inconstitucional o parágrafo único)

55. Voto 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 a 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 atividade” contidas no § 1º do art. 171; o § 3º do art. 179; a expressão “do Vice-Prefeito” do inc. VI do art. 345; o parágrafo único do art. 355 e o art. 349 da Constituição do Rio de Janeiro.