

*Supremo Tribunal Federal*

16.8.91

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 26.03.93
EMENTÁRIO Nº 1 6 9 7 - 2

Tribunal Pleno

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 558-8 - RIO DE JANEIRO01697020
05550000
05581000
00000100

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

E M E N T A - Ação direta de inconstitucionalidade: im pugnação a vários preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com pedido de suspensão liminar dos arts. 100 (em parte), 159 (em parte), 176, *caput* (em parte) e seu § 2º, V, e e f; 346 e 352, parág. único: medida cautelar deferida parcialmente, sem suspensão do texto, quanto ao art. 176, § 2º, V, e e f, e, in tegralmente, quanto aos arts. 346 e 352, parág. único.

1. Assembléia Legislativa: impugnação ao seu poder de convocar para esclarecimentos os Procuradores-Gerais de Justiça, do Estado e da Defensoria Pública, cominando-se à ausência injustificada as sanções do crime de responsabilidade: liminar indeferida.

2. Representação por inconstitucionalidade de normas locais em face da Constituição do Estado (art. 159): arguição de invalidade, em face do modelo federal do art. 103 CF, da outorga de legitimação ativa a Deputados Estaduais e Comissões da Assembléia Legislativa, assim como aos Procuradores-Gerais do Estado e da Defensoria Pública: suspensão cautelar indeferida, à vista do art. 125, § 4º, da Constituição Federal.

3. Defensoria Pública: arguição de inconstitucionalidade de normas que lhe conferem atribuição para:

a) a orientação jurídica, a postulação e a defesa em juízo dos direitos e interesses *coletivos* dos necessitados (art. 176, *caput*): denegação da liminar;

b) patrocinar (e não, promover) ação civil em favor de associações destinadas à proteção de interesses *difusos* (art. 176, § 2º, V, e, 1ª parte): suspensão cautelar recusada;

c) *idem*, em favor de associações de defesa de interesses *coletivos* (art. 176, § 2º, V, e, 2ª parte): suspensão liminar deferida, em termos, para restringir provisoriamente a aplicação do dispositivo à hipótese em que se cuide de entidade civil desprovida de meios para o custeio do processo;



*Supremo Tribunal Federal*

ADIn 558-8 - RJ

- 2 -

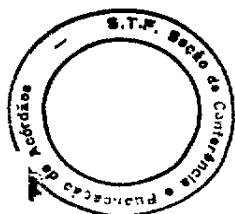
d) patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado, na forma da lei (art. 176, § 2º, V, f): medida cautelar deferida em termos similares à da alínea c supra.

4. Vereador, imunidades: impugnação à norma constitucional local que lhes estende imunidades processuais e penais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (CF, art. 53, §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 7º) e aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, § 1º; Const. est. RJ, art. 102, §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 6º), em face da competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal e Direito Processual: suspensão liminar deferida.

5. Intervenção estadual no Município por suspensão da dívida fundada (CF, art. 35, I): impugnação à norma constitucional local, que exclui a intervenção, "quando o inadimplemento es teja vinculado a gestão anterior" (C. est. RJ, art. 352, pará. u nico): suspensão liminar concedida.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir a medida cautelar de suspensão parcial do art. 159, e, por unanimidade de votos, indeferir a medida cautelar de suspensão das expressões "e Procuradores-Gerais" do art. 100; deferir, em parte, a medida cautelar, 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; deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 346, e do pará-





237

Supremo Tribunal Federal

ADIn 558-8 - RJ

- 3 -

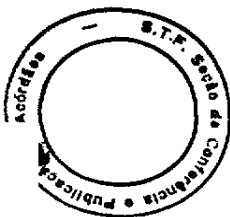
gráfico único do art. 352.

Brasília, DF, 16 de agosto de 1991.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

ibc/



Supremo Tribunal Federal

16.8.91

Tribunal Pleno

238

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 558-8 - RIO DE JANEIRO
(Medida Liminar)

RELATOR: O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

01697020
05550000
05582000
00000230

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O Senhor Procurador-Geral da República, atendendo às representações do Procurador-Geral da Justiça e da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, propõe ação direta contra parte de nove dispositivos da Constituição daquela unidade federada, solicitando a suspensão liminar da vigência

a) da expressão "*e Procuradores Gerais*", no art. 100, que permite a convocação deles pela Assembléia Legislativa para prestar informações;

b) no art. 159, relativo à legitimação para a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição do Estado, da inclusão entre os legitimados das comissões permanentes e dos membros da Assembléia Legislativa, do Procurador-Geral do Estado e



do Procurador-Geral da Defensoria Pública;

c) no art. 176, *caput*, da incumbência à Defensoria Pública da "defesa em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses coletivos dos necessitados na forma da lei";

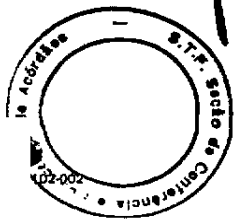
d) das alíneas e e f do art. 176, § 2º, V, que incluem entre as "funções institucionais da Defensoria Pública" patrocinar, segundo a primeira, alínea c, a "ação civil pública das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção do meio ambiente e a de outros interesses difusos e coletivos" e, a segunda, alínea f, "os direitos e interesses do consumidor lesado, na forma da lei".

e) do art. 346, que estende aos vereadores o regime de imunidade processual dos deputados estaduais;

f) do parágrafo único do art. 342, que exclui, dos motivos de intervenção estadual nos municípios, "o não pagamento da dívida fundada (...) quando o inadimplemento esteja vinculado a gestão anterior".

2. Aduz a inicial sobre o pedido cautelar (f. 9):

"Em relação a esses dispositivos, o periculum in mora concorre com a relevância dos fundamentos jurídicos da ação, seja pelo estorvo à atuação do Ministério Público do Estado, inclusive mediante a atribuição de suas mais relevantes funções a outra Instituição, desprovida desses poderes constitucionais (letras a, b e c, acima), seja pelos óbices à regular aplicação da lei penal e processual penal (letra d, acima), seja, por fim, pela restrição indevida a hipótese de intervenção estadual nos Municípios, em detrimento da normalidade jurídico-constitucional no Estado-membro (letra e, acima)."

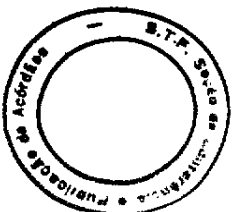
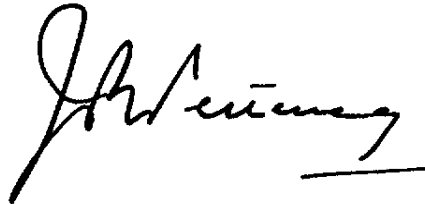


ADIn 558-8 - RJ

- 3 -

Submeto ao Plenário os pedidos liminares.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (Relator):

I

O primeiro dispositivo objeto de pedido cautelar é o art. 100 da Constituição estadual, no tocante à menção aos Procuradores Gerais:

"Art. 100. A Assembléia 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."

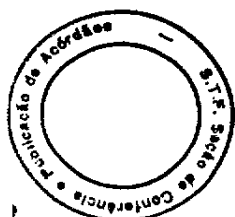
2. Lê-se, a propósito, na representação da Procuradora-Geral da Justiça, que provocou a ação direta (f. 13):

"Os crimes de responsabilidade serão ainda, como ressabido, objeto de Lei Especial, tal como previsto no parágrafo único, do artigo 85, da Constituição da República.

Essa lei, entretanto, terá que, necessariamente, tipificar como tais algumas das hipóteses já embutidas no texto da Constituição da República, como, verbi gratia, a do seu artigo 50.

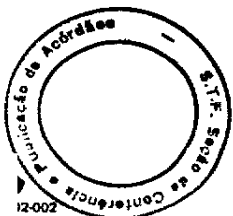
Sucede, porém, que o paradigma federal tipifica como crime o desatendimento injustificado à

01697020
05550000
05583000
01540320



convocação de qualquer das Casas do Congresso, ou de suas comissões, por parte de Ministro de Estado que, em âmbito estadual, corresponde a Secretário de Estado."

3. Indefiro, no ponto, a liminar.
4. Os Procuradores-Gerais da Justiça (Const. est., art. 168), do Estado (*ibidem*, art. 173) e da Defensoria Pública (*ib.*, art. 177, parág. único) chefiam serviços estaduais relevantes, não inseridos na estrutura orgânica das Secretarias do Estado, *stricto sensu*; não obstante, o Procurador-Geral do Estado, dispõe o art. 173, § 1º, "*integra o Secretariado Estadual*"; o da Defensoria Pública, de sua vez, tem "*direitos e deveres, prerrogativas e representação de Secretário de Estado (art. 177, parág. único)*"; finalmente, o Procurador-Geral da Justiça, nomeado a termo pelo Governador, "*poderá ser destituído por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo*".
5. Somadas essas regras explícitas ao princípio da autonomia constitucional do Estado-membro - no âmbito da qual, à primeira vista, há espaço de sobra para o preceito questionado, sem condicionamento necessário ao modelo federal -, creio estar fora de dúvida razoável a legitimidade do poder, que se atribuiu à Assembléia Legislativa, de convocar para esclarecimentos referidos titulares.
6. A ele, de resto, não é de todo, infenso o modelo federal, cujo texto constitucional faculta às Comissões das Câmaras do Congresso Nacional "*solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão*".



[Handwritten signature]

7. Certo, recaem os fundamentos da impugnação sobre a cominação da sanção do crime de responsabilidade à ausência injustificada dos Procuradores-Gerais convocados: mas, além da eventual inconstitucionalidade da cominação, cujo texto não é objeto de impugnação, não afetar o poder convocatório da Assembléia Legislativa - a cuja eficácia bastariam as sanções comuns da desobediência -, a alegada compreensão da definição dos crimes de responsabilidade de dignitários estaduais na esfera material do Direito Penal e, pois, da competência privativa da União, é questão de alta indagação, inçada de incertezas.

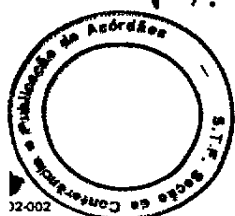
8. Recorde-se, a título de exemplo, a vigorosa réplica que à tese opôs o hoje em. Ministro Paulo Brossard (*O Impeachment*, P. Alegre, 1965, p. 85 ss.).

9. Acresce que, seja qual for o entendimento afinal vitorioso, não diviso, no caso, as dimensões aventadas do *periculum in mora*: na pendência da demanda, nada autoriza prever que se multipliquem os atos de resistência dos Procuradores Gerais a eventuais convocações da Assembléia Legislativa e, de qualquer modo, a legitimidade da instauração de processos de *impeachment* poderá ser questionada pelas vias do controle incidente de constitucionalidade, sem maior tumulto.

10. Indefiro, pois, no art. 100, a postulada suspensão parcial.

II

7. Dispõe o art. 159 da Constituição fluminense:



"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 Assembléia 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 Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual."

8. Alega-se a inconstitucionalidade e pleiteia-se a suspensão cautelar da inserção, no rol da legitimação ativa para a ação direta, das Comissões permanentes e membros da Assembléia Legislativa, assim como dos Procuradores-Gerais do Estado e da Defensoria Pública, porque, sustenta-se, são "autoridades que não poderiam dispor dessa prerrogativa, à luz do disposto nos arts. 103, 132 e 134 da Constituição Federal" (f. 8).

9. 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 conseqüências devidas as suas premissas, que induziriam a impugnação a outros tópicos do mesmo dispositivo.

10. 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".

11. Não obstante, quiçã se pudesse questionar a exclusão, no Estado, dos correspondentes locais das autoridades e instâncias que, na alçada federal, foram legitimadas à ação direta: assim, v.g., a do chefe do Ministério Público do Estado.

12. 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.

13. Indefiro, pois, a cautelar atinente ao art. 159: é o meu voto.

III

14. Reza o art. 176 da Constituição do Estado, no que interessa:

"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.



(...)

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

(...)

V - patrocinar

(...)

e) ação civil pública em favor das associações que incluem 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;"

15. Argüi-se, no mérito, que a expressão "e coletivos", no *caput*, assim como as alíneas transcritas, além de outros dispositivos - cuja suspensão cautelar, porém, não foi requerida -, "infringem o art. 134, parágrafo único, da Constituição da República, que remeteu a matéria concernente às normas gerais da organização das Defensorias Públicas dos Estados à lei complementar, e ainda os arts. 61, § 1º, II, b e d, e 66, §§ 1º e 2º, combinado com o art. 25, da Constituição Federal, que tratam de iniciativa, sanção e veto dos projetos de lei relativos à organização da Defensoria Pública" (f. 8, e), e, mais, "afrontam os arts. 129, §§ 1º e 2º, e 134, da Lei Maior e a Lei nº 7.347, de 24.07.85 (art. 5º), que não atribuíram essa prerrogativa à Instituição".

16. Nos mesmos preceitos questionados, creio ainda referir-se o em. Procurador-Geral da República ao aludir a que representariam "estorvo à atuação do Ministério Público do Estado" (f. 9), como razão de pedir a sua suspensão cautelar.



17. No entanto, uma vez mais, vejo-me constrangido a negar consistência jurídica às arguições, em sua maior parte.

18. Quanto à suscitada inconstitucionalidade formal, sua fundamentação, de início, prova demais: com efeito, a ser procedente, não alcançaria apenas os dispositivos atacados, mas todo o trato, na Constituição do Estado, da matéria relativa à Defensoria Pública, que teria de aguardar a edição da lei complementar federal.

19. Faz-se abstração aí, porém, de que o tema - "as-sistência judiciária e defensoria pública" (CF, art. 24, XIII) - se inclui na esfera da competência concorrente da União e dos Estados, na extensão da qual, a teor do § 3º do art. 24 CF, "inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência plena, para atender a suas peculiaridades".

20. De resto, cuida-se de um órgão constitucional do Estado-membro (CF, art. 134): ao seu tratamento na Constituição do Estado não creio se possa opor a iniciativa privativa do Executivo para a legislação ordinária a respeito.

21. Certo, a própria Constituição da República giza o raio da atuação institucional da Defensoria Pública, incumbindo-a da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus dos necessitados" (art. 134).

22. Daí, contudo, não se segue a vedação de que o âmbito da assistência judiciária da Defensoria Pública se estenda ao patrocínio dos "direitos e interesses (...) coletivos dos ne-



cessitados", a que alude o art. 176, *caput*, da Constituição do Estado: é óbvio que o serem direitos e interesses *coletivos* não afasta, por si só, que sejam *necessitados* os membros da respectiva coletividade.

23. Também não consigo divisar, à vista desarmada, óbice constitucional à validade de que se incumba a Defensoria Pública do patrocínio judicial de associações votadas por seu estatuto à proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos (C. est. , art. 176, § 2º, V, e), às quais a lei federal - como sucede com a L. 7.347/85, endossada pela Constituição superveniente (CF, art. 129, § 1º) - confere legitimação concorrente para as correspondentes ações civis.

24. Estou em que o caráter altruístico da destinação institucional de tais entidades confere razoabilidade plena à outorga pelo Estado do patrocínio judicial gratuito das ações que sirvam à sua persecução, independentemente da indagação *in concreto* da sua capacidade financeira para arcar com os ônus da defesa privada.

25. A Constituição Federal impõe, sim, que os Estados prestem assistência judiciária aos necessitados. Daí decorre a atribuição mínima compulsória da Defensoria Pública. Não, porém, o impedimento a que os seus serviços se estendam ao patrocínio de outras iniciativas processuais em que se vislumbre interesse social que justifique esse subsídio estatal.

26. Não me impressiona, de sua vez, a increpação de



que as atribuições aí deferidas à Defensoria Pública implicaram invasão de áreas de atuação reservadas ao Ministério Público.

27. Essa suposição - que está subjacente a quase toda a presente ação direta e explica a sua origem -, parte, *data venia* da confusão indevida entre a legitimação ativa do Ministério Público para a promoção, em nome próprio e incondicionada, da ação civil pública (CF, art. 129, III), a função de assistência judiciária, confiada à Defensoria Pública para a representação em juízo de outras pessoas físicas ou jurídicas concorrentemente legitimadas pela lei federal à defesa de interesses difusos ou coletivos (CF, art. 129, § 1º).

28. Mais delicada é a extensão do benefício do patrocínio da Defensoria Pública, indiscriminadamente, às associações de defesa de interesses coletivos (C. est., art. 176, § 2º, V, e), assim como, com igual universalidade, à defesa dos direitos e interesses de qualquer consumidor lesado (*ib.*, alínea f).

29. Ao contrário dos interesses *difusos* - que são indivisíveis -, o direito ou interesse coletivo, pelo menos, em uma das suas acepções correntes, é direito ou interesse que se desdobra em tantos direitos ou interesses individualizados quantos sejam os membros da coletividade considerada: nesse sentido, por exemplo, é que o adjetivo qualifica o mandado de segurança coletivo em defesa de membros ou associados da entidade legitimada (CF, art. 5º, LXX): por isso, ao contrário do que ocorre com a defesa dos interesses difusos, o patrocínio do interesse coletivo não é necessariamente altruístico, mas pode traduzir-se em privilégio



JA

de defesa gratuita de interesses privados de uma série de titulares não necessitados, o que não sô desbordaria dos deslindes da vocação constitucional da Defensoria Pública, como caracterizaria afronta à isonomia das partes no processo.

30. O mesmo é de dizer-se da alínea f, questionada, quando estendida a incidência do dispositivo ao patrocínio do consumidor lesado, quando não concorra o requisito da hipossuficiência econômica do interessado.

31. Penso, entretanto, que a suspensão de vigência dos textos impugnados poderia resultar, em contrapartida, na subtração na pendência desta ação direta, de relevantes serviços que sabidamente a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro vem prestando à defesa de interesses coletivos de comunidades efetivamente carentes, organizadas em associações civis, assim como de consumidores desprovidos de recursos para a veiculação processual de seus direitos.

32. A solução conciliatória está, portanto, na via aberta com a decisão liminar da ADIn 491, de 13.6.91, relator em. Ministro Moreira Alves, em que, ao invés da suspensão de vigência do texto legal questionado, limitou-se o Tribunal à vedação cautelar de sua aplicação, na medida em que fundada em interpretação aparentemente desconforme à Constituição.

33. Por isso, no ponto, o meu voto, sem suspender a vigência das referidas alíneas e e f do art. 176, § 2º, V, da Constituição estadual, concede parcialmente a medida cautelar para reduzir sua aplicação, até a decisão definitiva, aos casos em



[Handwritten signature]

que, da sua inteligência conjugada com o *caput* do dispositivo, concorra o requisito da necessidade dos titulares do direito ou interesse coletivo ou individual patrocinado.

IV

34. Estatui a Constituição estadual discutida, no art. 346, também compreendido no pedido cautelar, que se aplica aos Vereadores "o disposto nos parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do art. 102", nos quais se dispôs:

"Art. 102 (...)

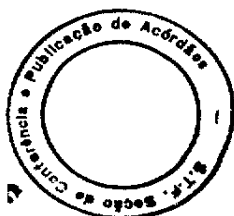
§ 1º - Desde a expedição do diploma, os Deputados da Assembléia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença da Casa.

§ 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 Assembléia 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 Assembléia 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."

35. Imputa-se ao art. 346 a violação dos arts. 27, § 1º e 29, II e VII, da Carta da República, "que não estende imunidade real e processual aos Vereadores" (f. 9, h).
36. Aqui, é patente a relevância jurídica da arguição de inconstitucionalidade.
37. Assim como a inviolabilidade ou imunidade material - de que ora não se cuida e que foi estendida, em termos, aos vereadores pela Constituição Federal (CF, art. 29, IV) - e a prerrogativa de sigilo - de que cogita o § 6º do art. 102, cuja extensão aos vereadores se questiona -, 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 inserção de normas constitucionais locais.
39. Procedem, de seu turno, as ponderações da inicial quanto à conveniência da suspensão cautelar do dispositivo, que, à primeira vista, coloca óbices indevidos à aplicação da lei federal.



40. Defiro, pois, a liminar para suspender a vigência do art. 346 da Constituição do Estado.

V

41. Finalmente, preceitua o 352, depois de reproduzir, no *caput*, as hipóteses de intervenção estadual nos municípios, previstas no art. 35 da Constituição Federal, que:

"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."

42. Esse parágrafo, aduz a inicial, "é incompatível com o art. 35 da Constituição Federal, pois estabelece condição, reduzindo drasticamente o alcance de norma constitucional federal, dos Estados nos Municípios" (f. 9, i), "em detrimento da normalidade jurídico-institucional do Estado-membro" (f. 9): donde, o pedido cautelar.

43. A questão é relevante. E, na medida em que inibe o exercício pelo Estado de um poder de tutela sobre a gestão financeira municipal, que, como contrapeso da autonomia do Município, a Constituição Federal lhe confiou, afigura-se-me conveniente a medida cautelar.



Supremo Tribunal Federal

ADIn 558-8 - RJ

254

- 17 -

Defiro-a, para a suspensão liminar do art. 352,
parágrafo único: é o meu voto.



ibc/



Supremo Tribunal Federal

16.08.1991

TRIBUNAL PLENO

255

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 558-8 - RIO DE JANEIRO
(Medida Liminar)

V O T O

(Art. 100 da Constituição Estadual)

O Sr.Ministro CARLOS VELLOSO: -Sr.Presidente, um certo artigo de lei pode conter mais de uma norma, ou pode, até, não conter norma nenhuma, pois norma é mandamento, é prescrição, é ordem, da mesma forma que pode conferir poderes, pode permitir ou derrogar, na lição de Kelsen. Por isso mesmo, posto tero Supremo Tribunal decidido, numa ação direta oriunda de Minas Gerais, que o seu julgamento deve restringir-se ao dispositivo de lei expressamente impugnado na inicial, quero ressalvar o meu entendimento pessoal no sentido de que, ocorrendo que a norma esteja posta em dispositivo não impugnado, dizendo ela respeito,entretanto, ao dispositivo impugnado, parece-me que o julgamento da Corte deve abarcá-la, mesmo porque o controle é de constitucionalidade da norma.

Fica feita, então, a ressalva.

O Sr.Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (Relator): - Tam bém chego a admitir tal fato, em juízo de mérito, tomando apenas como exemplo o caso concreto, porque não antecipo este problema que, com tanta maestria, colocou-nos o Ministro PAULO BROSSARD: que natureza é essa da competência para legislar sobre crime de responsabilidade?

Mas suponhamos que seja inconstitucional estendê-lo a autoridades que não tenham correspondência naquelas sujeitas à crime de responsabilidade na Constituição Federal. A solução, num caso desse, seria a interpretação conforme, ou melhor, seria a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Por quê? Por que em relação aos Secretários de Estado, ela é, evidentemente, constitucional. *Carlo Velloso*

01697020
05550000
05583010
01560440



Supremo Tribunal Federal

ADIn.558-8-RJ (Medida Liminar)

256

2.

Então V.Exª nunca pode extirpar desse texto a cominação do crime de responsabilidade. Por isso o eminente Procurador-Geral acolhe uma impugnação, que diz respeito à cominação, mas quer mais do que isso: quer tirar o poder convocatório da Assembléia, o que, data venia, não me parece plausível.

O Sr.Ministro CARLOS VELLOSO: -Quis fazer a ressalva simplesmente para apreciação do tema no julgamento do mérito, certo que é ele próprio da teoria geral das normas.

Com essas brevíssimas considerações, e simplesmente ressaltando um ponto de vista para posterior consideração, adiro ao voto do Sr.Ministro Relator, indeferindo a medida cautelar de suspensão do art. 100 da Constituição do Rio de Janeiro.

CVelloso



Supremo Tribunal Federal

16.08.91

TRIBUNAL PLENO

257

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00005588/600

Origem : RIO DE JANEIRO

Relator : MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE

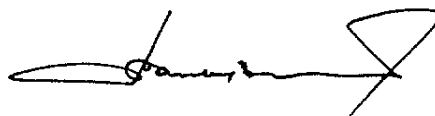
V O T O

(Art. 100 da Constituição Estadual)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD - Senhor Presidente, as comissões de inquérito têm, normalmente, poderes de convocar não apenas autoridades, mas quaisquer pessoas para prestar depoimentos. Mas, se tem poderes em relação a um particular, tem, com maior razão, poderes para convocar autoridade, desde que, obviamente, investiguem assunto da sua competência. No caso da comissão estadual, assuntos do âmbito estadual. É este o princípio.

O Procurador-Geral, como acentuou o eminente Relator, faz parte do secretariado, portanto é uma autoridade política e, como os demais secretários, não poderia eximir-se de uma convocação. Creio que os outros procuradores, não só como funcionários qualificados do Estado, mas ainda como cidadãos, estão sujeitos à convocação.

A questão que o eminente Relator aflorou, - apenas aflorou, porque não está questionada e, por isto, entendeu que não poderia ser objeto de decisão -, é relativa a sanção cabível. Entre nós, quando se quer imprimir a uma norma o caráter de alta imperatividade, diz-se: "sob pena de crime de responsabilidade". Só que ela não diz nada, porque não comina sanção alguma. É um crime sem sanção! É um tigre de palha! É um espantalho!



01697020
05550000
05583020
01530550



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00005588/600

Não há necessidade de indagar se o Estado poderia ou não definir um impropriamente chamado crime de responsabilidade, porque são palavras vãs: sob pena de crime de responsabilidade. O problema surgiria se a lei cominasse pena; pena essa que se fosse de caráter criminal seria inconstitucional; se fosse de caráter disciplinar, política, administrativo, estaria na competência estadual relativamente a seus dirigentes.

O equívoco começou na legislação do Império, quando o Código Criminal, tratando dos crimes funcionais a eles se referiu como crimes de responsabilidade dos funcionários. A expressão "crime de responsabilidade" soa bem, ficou cunhada e virou expressão consagrada. Tobias Barreto chamou a atenção para a impropriedade da expressão; tratava-se de crime funcional, crime de responsabilidade do funcionário, porque só o funcionário poderia praticá-lo.

Mas o fato é que locução ganhou mundo, de mais a mais, ao tempo do Império, realmente se tratava de crime; porque a Constituição de 1824, ao estabelecer a responsabilidade dos Ministros e de Conselheiros de Estado, não definiu o tipo de responsabilidade, e a lei de 1827 optou pela responsabilidade criminal, conferindo inclusive ao Senado jurisdição criminal. O fato é que a expressão, embora imprópria, teve a felicidade de ser acolhida, pelo legislador.

Já tive ocasião de divergir quanto à tese segundo a qual o Tribunal fica circunscrito aos termos do pedido também em ação direta. Em relação as ações em geral, isso é um dogma, mas dados as características da ação direta, não me parece que



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00005588/600

o Tribunal fique jungido ao pedido, as vezes mal formulado; ele que tem o poder de promunciar-se sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade em tese, ele cuja decisão vale erga omnes, vale como lei para o País inteiro, que não precisa sequer da intervenção do Senado para suspender os efeitos do seu julgado, em assunto de alto interesse público, em que o autor não trata de um direito próprio, porque recebe da Constituição, uma investidura cívica, da mais alta relevância; não me parece que o Tribunal deva sujeitar-se aos limites do pedido, como se tratasse de um direito particular.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Os anais da Casa tem um caso muito interessante no qual a declaração de inconstitucionalidade da lei a cuja imperfeição se havia limitado o Procurador-Geral da República, então titular exclusivo da representação, resultou no aumento da inconstitucionalidade, porque, eliminando uma lei que reduzia a três cargos a prover sem concurso, fez restabelecer, conseqüentemente, a lei anterior, que na qual os cargos sem concurso eram dez. Realmente a limitação do objeto do controle direto pode levar às vezes a paradoxos.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Reconheço, Senhor Presidente, que o Supremo Tribunal Federal, cujos poderes são vastos nesse particular, ficaria com poderes ainda mais vastos se, uma vez provocado a decidir uma questão, extrapolasse o pedido, indo além dele. Sou o primeiro a reconhecer a gravidade e seriedade da questão. mas, de outro lado, não me parece conveniente que ele fique manietado e imobilizado em relação a um preceito vizinho ainda que este contenha gritante inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO: E muitas vezes a norma transborda do dispositivo.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

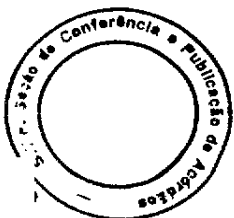
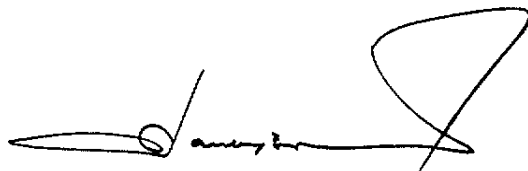
Nº 00005588/600

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Por isso me parece que o Tribunal não deveria ficar circunscrito aos termos do pedido na ação direta, considerando a sua natureza, suas dimensões e conseqüências.

Lembrava, outro dia, uma passagem de Rui Barbosa, em "o júri e na responsabilidade penal dos juizes", onde dizia que o juiz não estava sujeito à alegação de inconstitucionalidade de uma lei, porque havia nulidades relativas e absolutas, as nulidades relativas que favoreciam a parte; as absolutas que favoreciam a lei. Se a inconstitucionalidade é substancialmente uma nulidade da lei em face da Constituição, não havia necessidade da parte alegá-la para que o juiz pudesse pronunciá-la.

Quer me parecer que aí está a semente de uma possível construção que estenda à ação direta o poder do Supremo Tribunal, imenso poder, perigoso poder, quem sabe, praticamente poder de legislar; legislar no sentido negativo, no sentido de revogar, mas isto é legislar.

De modo, Sr. Presidente, que, à margem da questão tão precisamente colocada pelo eminente Relator, razão por que acompanho o seu voto, deixo a ressalva: ainda não me convenci de que haja a aludida limitação ao poder do Supremo Tribunal Federal.



Supremo Tribunal Federal

16.8.1991

TRIBUNAL PLENO

261

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 558 - RIO DE JANEIRO
(MEDIDA CAUTELAR)

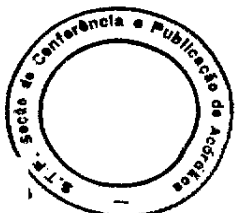
VOTO (s/art. 159 da Constituição Estadual)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sr. Presidente, fico a indagar-me se poderia a Constituição Estadual elastecer, de uma vez por todas, a legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, atribuindo a qualquer cidadão esse ajuizamento.

A primeira visão, vejo, realmente, um conteúdo pedagógico nessa parte final do § 2º do artigo 125, que, no entanto, pelo menos sob a minha ótica, considerado um primeiro exame, não prejudica o princípio que decorre do artigo 103 e que diz respeito à limitação dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, peço vênica ao nobre Relator, para, no caso, deferir a cautelar pleiteada, para suspender as expressões "por Comissão Permanente ou pelos membros" e "pelo Procurador-Geral do Estado, pela Procuradoria-Geral da Defensoria Pública".

01697020
05550000
05583030
01570630



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 558-8 - DISTRITO FEDERAL
(Medida Liminar)

V O T O

(Sobre o art. 159)

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Senhor Presidente, a Constituição do Rio de Janeiro, no art. 159, legitimou, para a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, frente à Constituição Estadual, também a Comissão Permanente e membros da Assembléia Legislativa, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública.

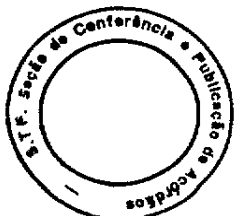
Não creio, Senhor Presidente, que a Assembléia Constituinte do mencionado Estado do Rio de Janeiro estivesse impedida de proceder da forma como procedeu. É que a Constituição Federal, ao autorizar o constituinte estadual a instituir a ação direta genérica, o que fez foi simplesmente vedar a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. É ler o que dispõe o § 2º do art. 125 da Constituição Federal.

Ora, se esta é a única vedação, não me parece devesse a Assembléia Constituinte do Estado observar simetria com os órgãos, autoridades e entidades legitimadas para a ação direta que denominaria de federal, e que estão indicadas no art. 103 da C.F.

Com essas brevíssimas considerações, meu voto é no sentido de indeferir a cautelar, acompanhando o eminente Ministro Relator.

Carlos Velloso

01697020
05550000
05583040
01560700



Supremo Tribunal Federal

16.08.91

TRIBUNAL PLENO

263

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med.Lim) Nº 00005588/600

Origem : RIO DE JANEIRO
Relator : MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE

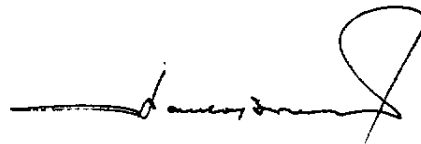
V O T O

(S/ART. 159)

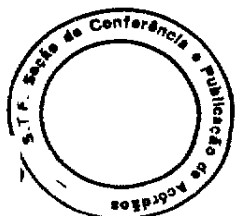
O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD - Se eu fôsse legislador, não contemplaria tantas entidades e tantas pessoas como aptas a ajuizar ação direta de inconstitucionalidade no plano estadual; não me parece que convenha baratear e vulgarizar ação de alto sentido público. Mas parece-me que a enumeração do art. 103, da Constituição Federal, não vincula o legislador estadual. Tenho dúvidas sobre a sabedoria do preceito e a respeito da sua conveniência, mas esses critérios não são os que orientam o juiz na apreciação de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma questionada.

Costumamos andar do zero ao infinito e do infinito ao zero. Estivemos no zero, agora andamos rumo ao infinito.

Não vejo, "prima facie", fundamentos suficientes para conceder a cautelar.



01697020
05550000
05583050
01530810



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR)

Nº 000005588

16.8.91
TRIBUNAL PLENO

RIO DE JANEIRO

VOTO S/ ART. 159

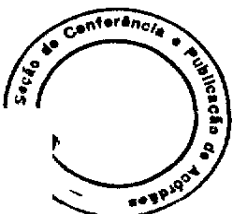
O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA : - Sr. Presidente, poderia pura e simplesmente, acompanhar o Sr. Ministro Relator, porque, até aqui, além de S. Exã, os que o secundaram deram excelentes argumentos para que eu, assim, proceda. Peço apenas licença para uma consideração que pode ser útil no julgamento final da causa.

A Constituição Federal, ao admitir que os Estados criassem a sua própria jurisdição constitucional, confiou-lhes a tutela da ordem jurídica territorial que se funda na sua própria Constituição. A rigor, penso eu, ao assim proceder, reconheceu aos Estados o poder de dispor a respeito. Tal como a Constituição Federal, no art. 103, legitimou um número certo de pessoas físicas e jurídicas, ou de órgãos e instituições; também caberia ao legislador estadual fazê-lo, já que a tutela das suas próprias Constituições lhes incumbe.

A meu ver, a Constituição Federal nem precisaria dizer mais. Mas diz, no § 2º do art. 125, algo que é realmente carregado de um sentido muito forte, não diria de delegação, porque repugna-me a idéia de uma delegação nesse particular, dado que sustento que antes, ao prever, em outra proposição do mesmo dispositivo, a instituição da jurisdição constitucional estadual, a Constituição, evidentemente, deu aos Estados mão livre para regular o instituto.

Mas, de qualquer sorte, Sr. Presidente, a expressão "vedada a atribuição da legitimação para agir a um

01697020
05550000
05583060
01520990



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR)

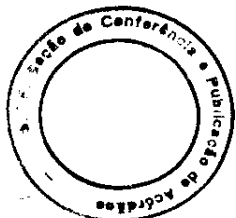
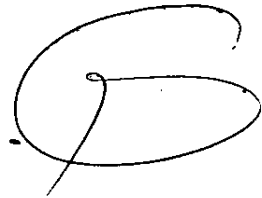
Nº 00000558

único órgão" tem um conteúdo realmente muito forte, dizendo aos Estados que a única coisa que se "proíbe" é a concentração da legitimação ativa numa única instituição, numa única pessoa física ou jurídica, num único órgão governativo que fosse.

Ora, Sr. Presidente, parece-me que está até implícita a exortação que o Constituinte Federal faz aos Estados no sentido de ampliarem, quanto lhes pareça conveniente, o acesso à jurisdição constitucional.

Por essas razões que, aliás, em nada acrescentam às justíssimas e doudas razões antes expendidas, acompanho o eminente Relator, com a vênia do Ministro MARCO AURÉLIO, indeferindo a suspensão da cautelar.

É o meu voto.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M.LIM.) Nº 00005588/600

V O T O

(Art. 159 da Constituição Estadual)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Também eu, com a devida vênia do Sr. Ministro MARCO AURÉLIO, indefiro a liminar, quanto ao dispositivo em exame.

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 § 2º, 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 à ação direta de inconstitucionalidade, isso representaria um princípio a ser seguido pelo constituinte estadual sobre a mesma matéria.

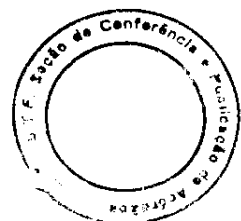
Não tenho, no particular, essa compreensão. Quando a Constituição refere princípios nela estabelecidos para a organização da Justiça, como, de resto, em outros pontos quanto à autonomia estadual, esses princípios não significam a pura literalidade das normas da Constituição Federal. Os Estados não de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

Quanto à organização da Justiça, parece que, por igual, essa conclusão se impõe. De qualquer sorte, nos limites de exame da matéria em cautelar, meu voto coincide com o do ilustre Ministro Relator, indeferindo a liminar.

J. Néri

/MCA

01697020
05550000
05583070
01351040



16.08.91

TRIBUNAL PLENO

267

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med.Lim) Nº 00005588/600

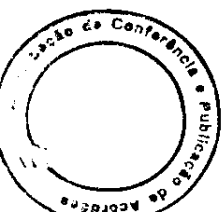
Origem : DISTRITO FEDERAL
Relator : MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE

V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Acompanho o relator na conclusão. Revalvo, porém, que a alegação de que se trata de matéria penal não me parece a melhor. Bastaria lembrar que desde a Constituição de 91 se reconheceu aos deputados estaduais imunidades, ainda que à União competisse legislar sobre Direito Penal; depois de 34, prevaleceu igual entendimento, embora à União competisse legislar sobre Direito Penal e Processual Penal; só depois de 46, após o longo hiato estado-novista, tão longo que apagou muitas noções fundamentais e pacificamente aceitas, é que houve quem sustentasse que deputados estaduais não possuíam imunidade porque a Constituição Federal deles se esquecera e que a Constituição estadual não podia dispor a respeito.

Logo depois de promulgada a Constituição de 1947, um eminente advogado gaúcho sustentou a insubsistência da imunidade de deputado estadual, consagrada na Constituição do Rio Grande do Sul, sob o fundamento de que falecia ao legislador estadual poder para dispor sobre a matéria que, sendo penal e processual penal, era da competência exclusiva da União. O juiz do feito foi o saudoso e notável magistrado BALTAZAR BARBOSA; em sentença notável, que se encontra na revista "Justiça", v. XXXI, p.445, afastou a tese, mostrando que a imunidade resultava do princípio da independência e harmonia de poderes, enunciado na Constituição Federal, que os Estados deviam observar. Houve recurso, mas o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul manteve a decisão mencionada.

01697020
05550000
05583080
01531180



A handwritten signature in black ink, appearing to be "Paulo Brossard".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med.Lim) Nº 00005588/600

A respeito, a bibliografia é numerosa; limito-me a lembrar duas monografias , ambas modelares, a de Pedro Aleixo, Imunidades Parlamentares, 1961, p. 103, e a de Barbosa Lima Sobrinho , As Imunidades dos Deputados Estaduais , 1966, assim.

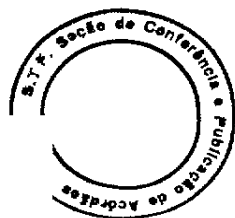
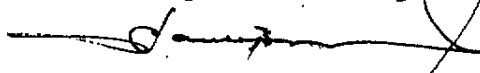
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Desde logo, gostaria de colocar à reflexão de V. Exª. a convicção que firmei e sustentei no exercício da advocacia e que, de certo modo, é mais radical.

Na vigência da Carta decaída, esta Corte firmou-se numa posição intermediária, sobretudo no que diz respeito ao foro de prerrogativa de função dos deputados estaduais, entendendo que era possível à Constituição estadual concedê-lo, mas que não decorria ela da Constituição Federal.

Ao contrário, a mim me pareceu que, independente de dispositivo expresso da Constituição Federal, este sim, era princípio constitucional, porque diz respeito à mecânica da separação e independência dos Poderes. De forma que de minha parte, até dispensaria, com relação aos deputados estaduais, a disposição expressa da Constituição local.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Mas se a dessem a outros funcionários, cujo "status" não estivesse tão embricado com o problema da independência dos Poderes quanto os deputados estaduais, nós não permitiríamos que a Constituição estadual tratasse, porque a matéria é penal e processual penal.

Quer dizer, a distinção é de sabor teórico, mas quero, desde logo deixar clara a premissa de que parti, quando afirmei que é penal, na medida em que, salvo com relação aos deputados estaduais, em que o princípio da independência dos Poderes leva, aí sim, à observância dos parâmetros básicos do modelo federal, a matéria é de competência legislativa da União.



EXTRATO DA ATA

ADIn 558-8 - RJ - medida liminar

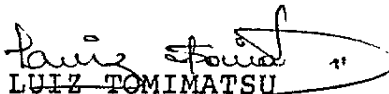
Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. Repte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: O Tribunal decidiu, no tocante à Constituição do Estado do Rio de Janeiro: a) por votação unânime, indeferir a medida cautelar de suspensão das expressões "e Procuradores Gerais" do art. 100; b) por maioria de votos, indeferir a medida cautelar de suspensão parcial do art. 159, vencido, em parte, o Ministro Marco Aurélio, que a deferia, para suspender as expressões "por Comissão Permanente ou pelos membros" e "pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública"; c) por unanimidade, deferir, em parte, a medida cautelar, 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, nos termos do voto do Ministro Relator; d) por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 346; e) por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do parágrafo único, do art. 352. Votou o Presidente. Plenário, 16.8.91.

01697020
05550000
05584000
00001200

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sydney Sanches, Presidente, Moreira Alves e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

