

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** A questão constitucional ora debatida nos autos cinge-se a definir se o poder do Legislativo de fiscalizar os atos do Poder Executivo, no âmbito dos Estados-membros, é atribuído exclusivamente à Assembleia Legislativa ou igualmente a seus integrantes individuais.

Inicialmente, destaco que a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que declarou a inconstitucionalidade do dispositivo em processo subjetivo, em nada impede a análise da ação pela Suprema Corte.

Não são poucos os casos que chegam até esta Corte que buscam definir o alcance do chamado “ *princípio da simetria*” e os limites da separação de poderes.

O princípio da simetria trata de designar a obrigação do constituinte estadual de seguir rigorosamente as opções de organização do Estado e de relacionamento entre os poderes constitucionalmente previstos. Oportunamente, nota-se que, na ocasião do julgamento da ACO 730, tive a oportunidade de me manifestar quanto à preocupação de criação de uma espécie de “ *camisa de força* ”, em que a norma constitucional federal acabaria por impor ao sistema federativo se o princípio da simetria fosse interpretado de forma ampla, dada as reiteradas alegações de normas de observância obrigatória.

De igual modo, o Ministro Cezar Peluso, ao proferir o voto na ADI-MC4. 298, acentuou:

“(…) recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. **Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios**

**sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.** (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete." (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 27-11-2009 - GRIFEI)

Extrai-se, portanto, dos precedentes acostados, duas disposições. A primeira refere-se a já compreendida impossibilidade de se tornar o princípio da simetria como absoluto. Por sua vez, a segunda refere-se a pacificação de que as normas de observância obrigatória pelos Estados-membros são aquelas que refletem ou dispõem sobre a inter-relação entre os Poderes.

Quanto ao alcance da separação dos poderes e à limitação ao impeto legislativo do Estados-membros, destaco que o Supremo Tribunal Federal tratou, em outras ocasiões, da ilegitimidade de dispositivo de Constituição Estadual que subordinava o Poder Executivo ao Poder Legislativo, entendendo que tal prática não guarda paralelo com o modelo da tripartição de poderes federal. Vejamos:

**"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. - Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 676, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 29-11-1996)**

Feitas tais considerações, passo a análise dos autos.

*In casu*, verifico que assiste razão à requerente. A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso X, é taxativa quanto à atribuição exclusivamente conferida às Casas do Poder Legislativo para fiscalizar a administração pública direta e indireta. Eis o teor:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

Verifico, portanto, que a norma impugnada foi além, ao conferir competência isoladamente a “qualquer Deputado” estadual.

O Supremo Tribunal Federal, em caso análogo ao dos autos, decidiu pela inconstitucionalidade da norma que possibilita ao Deputado requisitar informações ao Poder Executivo de forma isolada. Eis a ementa do acórdão:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os “pesos e contrapesos” adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição

dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.” (ADI 3046, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15 /04/2004, DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510)

Em síntese, decidiu-se que não pode a Constituição do Estado ou as legislações infraconstitucionais, a pretexto de fiscalizar ou controlar atividades de outro poder, dispor de outras modalidades de controle ou inovar em fórmulas de exercício dessa atividade que ultrapassem aquelas previstas pela Constituição Federal de 1988, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal.

Esse entendimento foi recentemente reafirmado pelo STF, ao julgar o RE-RG 865.401, de relatoria do Min. Dias Toffoli. Na ocasião, a Corte fez o *distinguishing* entre o caso dos autos e o julgamento da ADI 3.046, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, para fixar a seguinte tese: “o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito”. Colho do voto do Min. Dias Toffoli:

“(…)

Não há como se negar que a Constituição Federal, em matéria de fiscalização, inclusive financeira, operacional e orçamentária, acabou por instituir o princípio da colegialidade para impessoalizar seu discurso e respeitar a separação de poderes. Para isso, estabeleceu um protocolo mínimo de diálogo entre as instituições.

Como se sabe, a função secundária do Poder Legislativo, prevista no art. 70 da Constituição Federal, decorre de sua competência

constitucional para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Para isso, estabeleceu-se, no âmbito federal, que o Congresso Nacional deve ser auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, órgão dotado de poderes para requisitar informações e documentos (vide ADI nº 2.361, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 23/10/2014).

Acentue-se que tanto o Congresso Nacional como cada uma de suas Casas dispõem, ainda, de outros mecanismos de fiscalização e de controle, entre os quais, podemos mencionar: i) a possibilidade de convocação de ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República para prestar informações sobre assunto previamente determinado (art. 50, CF); ii) o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (§ 2º, art. 50, CF); e iii) a instalação de comissões parlamentares de inquérito pelas Casas, em conjunto ou separadamente, par apuração de fato determinado e por prazo certo (§ 3º, art. 58, CF).

Dessa sistemática é possível se inferir que restou instituído o princípio da colegialidade para determinadas decisões, como se extrai, também, da leitura do art. 50, caput e § 2º:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. (Redação da ECR 2/1994)

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação da ECR 2/1194)” (destaque nosso).

Por sua vez, esta Corte também vem sedimentando jurisprudência firme no sentido de que, individualmente, o parlamentar não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à casa legislativa ou a órgão interno seu a que pertença, como se confirma nas seguintes ementas: (...)”

Conclui-se, portanto, pela impossibilidade de norma estadual ou municipal conferir a Parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao poder executivo, sem prejuízo de o fazer na condição de cidadão, nos termos constitucionais e legais aplicáveis a matéria.

Ante o exposto, julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “A qualquer Deputado” constante do caput do artigo 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 03/12/2017 09:00