

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 01.08.2003

11/10/2001
PLENO

EMENTÁRIO Nº 2117-34

TRIBUNAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO
BRASIL - ATRICON
ADVOGADOS: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO FILHO E OUTROS
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA. RESTRIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS. SOBRESTAMENTO DA AÇÃO DIRETA NO ÂMBITO ESTADUAL ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA QUE TRAMITA PERANTE O STF. COMPETÊNCIA DESTA.

Legitimidade da requerente já reconhecida. Precedentes. Ocorrência de pertinência temática.

2. Verificada a reprodução obrigatória pela Carta Estadual (artigos 76, incisos I, II, IV, V e VI) das disposições constantes dos incisos I, II, IV, V e VI do artigo 71 da Constituição Federal, é do STF a competência para julgar a ação. Precedentes.

3. O controle externo das contas do Estado-membro é do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, na forma do artigo 71 da Constituição Federal, por força do princípio da simetria.

4. Constitui ato atentatório à efetiva atuação das Cortes de Contas disposição que restrinja de seu controle fiscalizador quaisquer das competências constitucionais a elas outorgadas como agentes desse *munus* (CF, artigo 71).

5. Se a ADI é proposta inicialmente perante o Tribunal de Justiça local e a violação suscitada diz respeito a preceitos da Carta da República, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, deve o Supremo Tribunal Federal, nesta parte, julgar a ação, suspendendo-se a de lá; se além das disposições constitucionais federais há outros fundamentos envolvendo dispositivos da Constituição do Estado, a ação ali em curso deverá ser sobrestada até que esta Corte julgue em definitivo o mérito da controvérsia. Precedente.

6. Cautelar deferida para suspender a vigência do § 3º do artigo 47 da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995, acrescentado pelo artigo 2º da Lei 13.037, de 30 de junho de 2000, do Estado do Ceará.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

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 unanimidade de votos, rejeitar as preliminares de ilegitimidade ativa e de prejuízo da ação direta, ante o curso de representação. No mérito, deferir a liminar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 47 da Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995, acrescentado por força do artigo 2º da Lei nº 13.037, de 30 de junho de 2000, ambas do Estado do Ceará, determinando, ainda, a suspensão do curso da representação promovida junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Brasília, 11 de outubro de 2001.

MARCO AURÉLIO -

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA -

RELATOR

11/10/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADVOGADOS: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO FILHO E OUTROS
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, fundamentada no inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, propõe a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em que requer a suspensão da vigência do § 3º do artigo 47 da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará -, na redação dada pela Lei 13.037, de 30 de junho de 2000.

2. Salaria que a nova lei, ao manter o caput do artigo 47 da primitiva redação com os dois parágrafos, a eles acrescentou um terceiro.

3. A íntegra do preceito ficou assim redigida:

Lei 12.509/95

"Art. 47 - Nenhum processo, documento ou informação poderá, sob qualquer pretexto, ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias.

§ 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Secretário de Estado supervisor da área ou



à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso VII do Art. 62 desta Lei.

§ 3º - Não se inclui na hipótese do caput, o conteúdo de pesquisas e consultorias solicitadas pela Administração para direcionamento de suas ações, bem como de documentos relevantes, cuja divulgação possa importar em danos para o Estado."

4. Para a autora são patentes a pertinência do conteúdo do pedido com os seus objetivos estatutários, tendo em vista que a matéria tratada na norma diz respeito à violação de competência constitucional dos Tribunais de Contas, cujo resguardo a ela é confiado, e à legitimidade ativa *ad causam*, consoante pronunciamentos anteriores do Tribunal (ADIs 1.873, Marco Aurélio, j. de 2.9.98; 1.934, Moreira Alves, j. de 1.9.99 e 1994, Nelson Jobim, j. de 9.9.99).

5. Como as premissas da administração pública assentam-se na legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade (CF, artigo 37, *caput*), esses princípios estariam comprometidos na disposição objeto desta ação.

6. Cita excertos de Geraldo Ataliba ("República e Constituição", SP, RT, 1985, pp. 38/39) para dizer que todo aquele que gere a coisa pública deve prestar conta de seus atos e, na hipótese de irregularidade, ser responsabilizado. Ora, como o titular do interesse público é o povo, tem ele o direito à transparência desses atos. Da mesma forma, registra a inicial o que Adilson de Abreu Dallari ("Divulgação das Atividades da Administração Pública" - Publicidade Administrativa e Propaganda Pessoal", RDP 98, pp. 245/247) pensa sobre o tema: "Em resumo, os princípios da República Democrática e Federativa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

do Brasil indicam claramente que a Administração não pode ser secreta, reservada, acessível apenas aos detentores do Poder".

7. Nessa mesma perspectiva, o pedido é ilustrado com citações de Carmem Lúcia Antunes Rocha ("Princípios Constitucionais da Administração Pública", Belo Horizonte, ed. Del Rey, 1994, pp. 239/249); Celso Antonio Bandeira de Mello ("Curso de Direito Administrativo", SP, Malheiros, 12ª Edição, 2000, p. 46); Hely Lopes Meirelles ("Direito Administrativo Brasileiro, SP, Malheiros, 17ª Edição, 1992, pp. 86/87) e, finalmente, Antônio Roque Citadine ("O Controle Externo da Administração Pública", SP, Max Limonad, 1995, p. 12), para quem não existe país no "mundo democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro. São exceções apenas os regimes ditatoriais - nos quais o que os dirigentes menos aceitam é o controle de seus atos - e os Estados de forte atraso na organização política e econômica".

8. Aponta como violados pelo preceito estadual ora em exame o artigo 70 e os incisos II, IV, VI, VIII, IX e XI do artigo 71 da Constituição Federal.

9. Assim sendo, o ato legislativo impugnado impede que a Corte de Contas do Estado possa cumprir os seus deveres constitucionais, notadamente os de "exigir a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado do Ceará responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária (...).

10. Indicada a existência de suficiente base jurídica a viabilizar o pedido, entende a requerente estar também

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

caracterizado o *periculum in mora*, uma vez que o novo parágrafo introduzido no artigo 47 da Lei Orgânica do TCE subtrai-lhe atribuições constitucionais, o que tornará obscura a atuação do Poder Executivo, além de constituir menosprezo às prerrogativas da Corte. Por isso mesmo, no conjunto dessas circunstâncias, fica patente a possibilidade de conflito institucional, justificando-se a conveniência da suspensão do preceito.

11. Requisitadas informações, diz a Assembléia Legislativa do Estado que aguarda a oportunidade própria para prestá-las no prazo previsto no artigo 6º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Contudo, informa - e sobre o fato junta documentos - que tramita perante o Tribunal de Justiça a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2000.07207-0 requerida pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, a qual está sendo examinada à luz da Constituição cearense. Acrescenta que a norma em causa já foi suspensa pela Corte de Justiça local "por possível contrariedade às disposições constantes do art. 76, I, II, IV, V e VI, da Carta Política Estadual", cujos incisos são reprodução obrigatória dos incisos I, II, IV, V e VI do artigo 71 da Constituição Federal.

12. Menciona decisão proferida no Agravo em Reclamação 425-RJ, Néri da Silveira, DJ de 22.10.93, em abono à tese de que, em hipóteses como tal, a ação direta ora em tramitação no Estado deve ser suspensa.

13. Requer, finalmente, seja comunicada ao Tribunal de Justiça do Estado a tramitação da presente ação nesta Corte e a paralisação do curso da que foi ali proposta até julgamento final desta.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

14. Nas informações prestadas pelo Governador, que determinei fossem juntadas por linha porque apresentadas fora do prazo, sustenta-se que a norma ora em exame estaria revogada tendo em vista a edição da Lei Complementar Estadual 26, de 15 de janeiro de 2001.

15. Em 5 de junho próximo passado, determinei fosse expedido ofício ao Tribunal de Justiça cearense para saber se o julgamento de mérito da ação direta de inconstitucionalidade ali ajuizada já teria se realizado.

16. Não obtendo resposta, reiterei o pedido em 13 de agosto passado, tendo chegado a esta Corte o Ofício 347, de 30 desse mesmo mês, em que o Presidente do Tribunal confirma a concessão da liminar (fl.108), juntando cópia do respectivo acórdão e de despacho do Desembargador Fernando Luiz Aímenes Rocha (fl. 74), Relator, em que Sua Excelência determina a suspensão do andamento da ação perante aquele Tribunal até que o STF profira decisão final sobre a matéria.

17. Os autos vieram-me conclusos no último dia 18.

Trago o feito à apreciação dos colegas.

É o relatório.



11/10/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁV O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): Com relação à pertinência temática, quer me parecer não pairar sobre ela qualquer dúvida, visto que a norma em apreço excepciona da competência do Tribunal de Contas do Estado o conteúdo de pesquisas e consultas, bem como de documentos relevantes "cuja divulgação possa importar em danos para o Estado", fato que legitima a atuação da requerente na forma do inciso II do artigo 2º de seu Estatuto, a quem compete a defesa de interesses "relacionados com o livre exercício de suas competências e prerrogativas constitucionais, a opinião pública e a sociedade." (Fl.59).

2. Diga-se o mesmo no que tange à legitimação para estar em juízo, consoante a reiterada jurisprudência desta Corte (ADIs 1.873, Marco Aurélio, j. de 2.9.98; 1.934, Moreira Alves, j. de 1.9.99 e 1994, Nelson Jobim, j. de 9.9.99, v.g.). Conheço da ação.

3. Quanto à alegação do Governador do Estado, que entende estar tacitamente revogado o dispositivo impugnado com o advento da Lei Complementar estadual 26/2001, é evidente que se trata de consumado equívoco.

4. Em homenagem à evidência, apesar de extemporâneas as informações, frise-se que a nova lei dispõe sobre o controle externo exercido pela Assembléia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e por ela é determinado que os



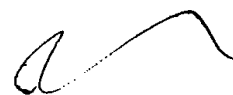
órgãos da Administração estadual e o TCE remeterão para a Comissão de Fiscalização e Controle da Assembléia Legislativa o "resultado de inspeções e de levantamento" (artigo 2º) e, ainda, a "relação de todos os contratos, convênios e aditivos (...) indicando os objetivos e valores" (artigo 2º, § 1º). Além disso, preceitua que o referido Órgão "poderá solicitar, quando achar necessário, cópias de contratos, convênios e aditivos, a qualquer órgão do Poder Público Estadual" (artigo 2º, § 2º).

5. Ora, essas normas nada têm a ver com o impugnado § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, que é expresso ao ordenar a exclusão do controle constitucional daquela Corte do "conteúdo de pesquisas e consultorias solicitadas pela Administração para direcionamento de suas ações, bem como de documentos relevantes, cuja divulgação possa importar em danos para o Estado."

6. É óbvio que o novo diploma legal complementar tão-só disciplinou regras para a instrução da atividade de controle externo da Assembléia Legislativa, mas que em nada afetam o exercício permanente do poder de fiscalização do Tribunal de Contas.

7. A ação, portanto, não está prejudicada. Rejeito a preliminar.

8. Cumpre examinar, de início, o teor das normas dos incisos I, II, IV, V e VI do artigo 76 da Constituição do Estado do Ceará, que fundamentaram a decisão do Tribunal de Justiça, e, como sugere a Assembléia Legislativa, reproduzem preceitos da Carta Federal.



"Art. 76. Compete ao Tribunal de Contas:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual;

(...)

IV - realizar, de ofício, ou por iniciativa da Assembléia Legislativa, de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas estaduais de empresas ou consórcios interestaduais, de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;".

9. O inciso I do artigo 76 da Constituição estadual é reprodução exata do inciso I do artigo 71 da Carta Federal, cuja redação foi alterada no que diz respeito apenas à expressão "Presidente da República" substituída por "Governador do Estado."

10. No inciso II igualmente a redação repete o teor do inciso II do dispositivo da Constituição Federal, tendo havido apenas troca do termo federal por estadual e, no final, da expressão "erário público" para "Fazenda Estadual."



11. No inciso IV acrescentou-se a expressão "de ofício" além da constante do Texto Federal "por iniciativa própria" e, como não poderia ser diferente, no lugar de Câmara dos Deputados e Senado Federal, o dispositivo fala em "Assembléia Legislativa".

12. No inciso V, além da adaptação de "União" para "Estado", ao invés de "fiscalizar as contas das empresas supranacionais" constante do artigo 71, V, da Carta Federal valeu-se o constituinte do Estado da expressão "contas estaduais de empresas ou consórcios interestaduais" e, no final, mudou a oração "nos termos do tratado constitutivo" para "nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo".

13. No inciso VI, com relação ao mesmo inciso da Constituição Federal, substituiu-se "União" por "Estado", suprimindo-se, ademais, a menção feita a "Estado, ao Distrito Federal ou ao Município".

14. Examinada a questão, comparando-se os preceitos constitucionais do Estado com os da União, não resta dúvida tratar-se de reprodução de idênticas normas constantes da Carta Federal, definidas em seu artigo 71.

15. Nesse caso, tem entendido a jurisprudência da Corte que sendo os dispositivos estaduais reprodução de preceitos da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Estados-membros, esses é que prevalecerão, circunstância que atrai a competência deste Tribunal para o julgamento da matéria (RCL 383-SP, Moreira Alves, RTJ 147/404; RCL 358-SP, Marco Aurélio, j. de 25.4.01, Informativo 225; RE 176.484-SP, Marco Aurélio, 2ª Turma, DJ de 15.9.2000; RE 161.390-AL, Pertence, DJ de

27.10.94; RE 191.273-SP, Velloso, DJ de 6.6.97; RE 213.120-BA, Maurício Corrêa, DJ de 2.6.00; RE 109.098-RS, Moreira Alves, DJ de 11.3.88; ADI 1.341-SP, Rezek, DJ de 22.9.95).

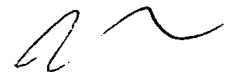
16. Afirmada a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento da ação, examinemos agora as suscitadas inconstitucionalidades.

17. O controle externo das contas públicas, exercido na esfera da União, é do Congresso Nacional com o auxílio do TCU. Nos Estados, por força do princípio da simetria e da norma de regência do artigo 71 da Constituição Federal, é do Tribunal de Contas (TCE), como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa.

18. O *caput* do artigo 47 da norma *sub examine*, em harmonia com a Carta Federal, estabelece que nenhum processo, documento ou informação poderá, sob qualquer pretexto, ser sonegado ao Tribunal de Contas do Estado em suas inspeções e auditorias.

19. Essa disposição de ordem genérica no que tange aos encargos constitucionais da Corte de Contas passou a ser excepcionada com a introdução do § 3º, ora em apreciação, que retirou de seu controle "o conteúdo de pesquisas e consultorias solicitadas pela Administração para direcionamento de suas ações, bem como de documentos relevantes, cuja divulgação possa importar em danos para o Estado."

20. A excentricidade de tamanha ousadia legislativa, por inspiração parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Tribunal de Contas do Estado sobre transformação de cargos de servidores de seu Quadro de Pessoal (fls. do 1º Apenso), traduz



inafastavelmente regra de conduta privilegiada, que subtrai da entidade constitucionalmente encarregada de fiscalizar as contas públicas o seu efetivo controle.

21. A requisição, pela Administração Pública, de pesquisas e consultorias, bem como as despesas que potencialmente ocasionarem, evidentemente envolvem procedimentos que não podem escapar à fiscalização da Corte de Contas.

22. Do mesmo modo, a singular subtração do Tribunal de Contas do exame de documentos relevantes, glosados com a peculiaridade da cláusula de que a sua divulgação pode importar em danos para o Estado, não se compadece com a atual ordem constitucional, à medida que cria odiosa discriminação acerca dos encargos, deveres e obrigações atribuídos às Cortes de Contas, constituindo-se, em conseqüência, violação aos mecanismos de controle a elas cometidos, sobretudo pelo artigo 71 e seus incisos da Constituição Federal.

23. Recomenda-se, por isso mesmo, seja suspensa a vigência do dispositivo em causa.

24. Impõe-se, contudo, observar que tal norma já mereceu deferimento cautelar na instância constitucional do Estado, cujo processo, entretanto, encontra-se suspenso, conforme afirmei (fl. 114).

25. A questão destes autos em tudo se assemelha àquela tratada no julgamento da Reclamação (AGRCL) 425-RJ, Néri da Silveira, DJ de 22.10.93, ocasião em que Sua Excelência afirmou, *verbis*:

"...no caso de lei estadual, esta poderá, também, ser simultaneamente impugnada no STF, em ação direta de inconstitucionalidade, com base no artigo 102, I, letra "a", da Lei Magna federal. Se isso ocorrer dar-se-á a suspensão do processo de representação no Tribunal de Justiça, até a decisão final do STF. A interpretação pelo STF da norma constitucional federal reproduzida na Carta Estadual vincula, "erga omnes", restando, no Tribunal local, prejudicada a representação de inconstitucionalidade nele ajuizada, por ofensa à regra constitucional estadual, que reproduza dispositivo constitucional federal. Julgada procedente a ação de inconstitucionalidade, "ut" art. 102, I, letra "a", da Constituição Federal, por ofensa à regra reproduzida no âmbito estadual, prejudicada ficará a representação no Tribunal de Justiça, por este fundamento. Se, entretanto, a representação de inconstitucionalidade, no âmbito do Tribunal local, estiver baseada em outros fundamentos, além da alegação de ofensa de normas reproduzidas e a decisão do STF, na ação perante ele ajuizada, simultaneamente, por ofensa a regra constitucional reproduzida, der pela improcedência da demanda, a ação, no Tribunal de Justiça, prosseguirá por esses outros fundamentos. No caso concreto, além da norma de repetição, discutida na Reclamação, a representação de inconstitucionalidade põe a lei estadual em face de outra norma constitucional local, havendo, ainda, outros fundamentos de sua invalidade."

26. Na presente hipótese, as normas constitucionais locais de que se valeu o Tribunal de Justiça cearense para o deferimento do pedido cautelar são praticamente as mesmas do parâmetro federal, dado que possuem idêntico conteúdo conceitual (CF, artigo 71, incisos I, II, IV, V e VI). Tendo-se em vista que os preceitos da Constituição Federal prevalecem sobre os estaduais, o que atrai para o Supremo Tribunal Federal o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, poder-se-



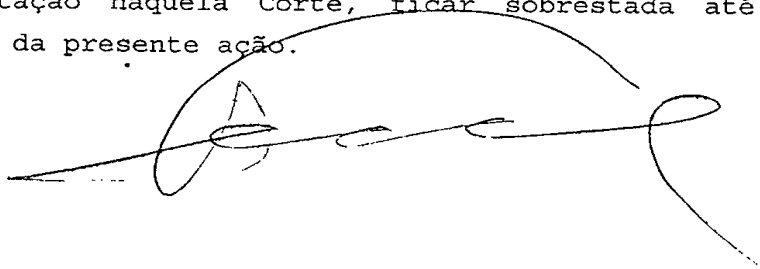
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 CEARÁ

ia declarar prejudicada a sua tramitação na esfera estadual, na forma do precedente lembrado.

27. Verifico, no entanto, que além das normas constitucionais estaduais que serviram de fundamento para o deferimento cautelar no Estado e que são repetições de dispositivos da Carta Magna, invocou o requerente daquela ação outros preceitos da Constituição do Estado (fls. 32/43 do 1º Apenso) que teriam sido violados, incluindo os artigos 9º, 11, 66, 67, 68 e 76.

28. Ante essas circunstâncias e seguindo a orientação do Tribunal fixada no precedente referido, que subscrevo, concedo a liminar para suspender a vigência do § 3º da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a redação introduzida pela Lei 13.037, de 30 de junho de 2000.

29. Determino, em conseqüência, oficie-se ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará informando-o do teor dessa decisão, devendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2000.07207-0, em tramitação naquela Corte, ficar sobrestada até o julgamento final da presente ação.

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the text of paragraph 29. The signature is highly cursive and spans across the width of the text.

11/10/2001

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.361-6 CEARÁV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Entendo que os fundamentos que dão suporte à pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida nesta sede de controle normativo abstrato revestem-se de inquestionável densidade jurídica.

É que a norma ora impugnada transgride o postulado constitucional da publicidade, que traduz um dos princípios que regem, de modo essencial, a gestão republicana do poder, cujo exercício - legitimado pela cláusula da transparência - não pode conviver com a prática do mistério e do sigilo, notadamente numa sociedade aberta, fundada em bases democráticas.

Ao discutir, nesta Suprema Corte (RTJ 139/712-721, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO - MI 543/DF, Rel. p/ o acórdão Min. NELSON JOBIM), a questão do poder e da prática do sigilo, tive o ensejo de salientar que alguns dos muitos abusos cometidos pelo regime de exceção instituído no Brasil, em 1964, traduziram-se, dentre os vários atos de arbítrio puro que o caracterizaram, na concepção e na formulação teórica de um sistema claramente inconvivente com o exercício das liberdades públicas.



Enfatizei, então, que aquele sistema, **fortemente** estimulado pelo "**perigoso fascínio do absoluto**" (Pe. JOSEPH COMBLIN, "A Ideologia da Segurança Nacional - O Poder Militar na América Latina", p. 225, 3ª ed., 1980, trad. de A. Veiga Fialho, Civilização Brasileira), **ao privilegiar e cultivar o sigilo**, transformando-o em "**praxis**" governamental institucionalizada, **frontalmente** ofendeu o princípio democrático, pois, consoante **adverte** NORBERTO BOBBIO, em lição magistral sobre o tema ("O Futuro da Democracia", 1986, Paz e Terra), **não há**, nos modelos políticos que consagram a democracia, **espaço possível reservado ao mistério**.

A norma legal ora em exame **consagra**, a meu juízo, uma fórmula, que, **mais** do que perigosa, **reflete**, no momento histórico que ora vivemos, uma **inqualificável subversão** dos princípios estruturadores da gestão democrática e republicana do poder estatal, **cuja prática impõe**, aos que o exercem, **plena** submissão às **exigências** indisponíveis **da publicidade**.

Por isso mesmo, Senhor Presidente, **e na linha** de inúmeros votos que proferi no Supremo Tribunal Federal, **tenho** como inquestionável que a **exigência de publicidade** dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado **traduz** consequência que resulta de



um princípio essencial a que a nova ordem jurídico-constitucional vigente em nosso País não permaneceu indiferente.

O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, incluindo-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais, como expressamente reconheceu e proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MI 284/DF, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO (RTJ 139/712-732).

Não custa rememorar, neste ponto, Senhor Presidente, que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo - que tem, na transparência, a condição de legitimidade de seus próprios atos - sempre coincide com os tempos sombrios em que declinam as liberdades e os direitos dos cidadãos.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO



("op. cit.", p. 86), como **"um modelo ideal do governo público em público"**.

A Assembléia Nacional Constituinte, em momento de **feliz** inspiração, **repudiou** o compromisso do Estado **com o mistério e com o sigilo**, que fora tão fortemente realçado **sob a égide autoritária** do regime político anterior, no desempenho de sua prática governamental. **Ao dessacralizar** o segredo e **ao banir** a possibilidade do exercício de um poder **não** consentido, a Assembléia Constituinte **restaurou** velho dogma republicano e **expôs** o Estado, **em plenitude**, ao princípio democrático da publicidade, **convertido**, em sua expressão concreta, **em fator de legitimação** das decisões e dos atos governamentais.

Cabe referir, neste ponto, Senhor Presidente, **a propósito** do tema ora em exame, **extremamente bem analisado** pelos ilustres Advogados do autor desta ação direta, o **autorizado** magistério da eminente Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA ("Princípios Constitucionais da Administração Pública", p. 242/243 e 249, itens ns. 1 e 3.2, 1994, Del Rey):

"A Democracia moderna e, em especial, aquela idealizada no Estado Contemporâneo, estabelece como princípio fundamental o da transparência, pois a relação política somente pode ser justificada pelo respeito ao outro e a todos, solapada como foi a tese e

a prática de supremacia da vontade do governante sobre os governados.

Somente, pois, em casos especialíssimos, pode-se ter como juridicamente aceitáveis as hipóteses de sigilo de determinados comportamentos, nos quais o motivo de interesse público comprovado exige o resguardo de informações sobre a prática administrativa. Assim, situações de guerra, por exemplo, em que a publicidade de todas as decisões pode prejudicar a própria sociedade diretamente interessada, motivam a exceção ao princípio.

Tendo adotado o princípio democrático e, ainda, o republicano, não se poderia pensar no afastamento do princípio da publicidade administrativa no Direito brasileiro. A Constituição não deixou que o princípio emergisse daqueles outros e o fez expresso. Não o restringiu a princípio concernente à atividade administrativa, mas a todas as funções e atividades estatais (arts. 5º, incisos XXXIII, LX, LXXII, 37, 93, IX, dentre outros). Tornou-o assegurado aos indivíduos, que o têm como direito fundamental dotado de garantia específica constitucionalmente instituída.

.....
Informação é poder. Quando a informação é do Estado, detentor de poder soberano na sociedade política, a publicidade dos comportamentos públicos e o seu conhecimento pelos cidadãos passam a ser direito fundamental do indivíduo.

É a natureza da atividade, os fins por ela buscados pelo Estado e os meios para tanto adotados e empregados que tornam a publicidade princípio fundamental a ser observado.

.....
Cada vez mais a publicidade se espraia e se torna princípio informador do Direito, pois não se exige que a Democracia, definida como regime político no sistema constitucional, tenha ocorrência apenas nos palácios, mas que ela seja de toda a sociedade.

.....
Por outro lado, não se há desconhecer que não se pretende mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela na qual todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado.

A publicidade administrativa é imprescindível à existência da Democracia e à garantia dos direitos. O

abuso praticado em seu nome é um dos mais acintosos agravos a elas."

Concluo o meu voto, Senhor Presidente.

Com estas considerações, **e acompanhando** o douto voto proferido pelo eminente Relator, **defiro** o pedido de medida cautelar, **para suspender** a eficácia da norma inscrita no § 3º do art. 47 da Lei nº 12.509/95, **acrescentado** pelo art. 2º da Lei nº 13.037/2000, **ambas** do Estado do Ceará.

É o meu voto.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'C' followed by a long horizontal stroke that curves slightly at the end.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.361-6 - medida liminar
PROCED. : CEARÁ
RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQTE. : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO
BRASIL - ATRICON
ADVDOS. : CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO FILHO E OUTROS
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares de ilegitimidade ativa e de prejuízo da ação direta, ante o curso de representação. No mérito, deferiu a liminar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 47 da Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995, acrescentado por força do artigo 2º da Lei nº 13.037, de 30 de junho de 2000, ambas do Estado do Ceará, determinando, ainda, a suspensão do curso da representação promovida junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim. Plenário, 11.10.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Luiz Tomimatsu
p) Luiz Tomimatsu
Coordenador