

03/04/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 331 PARAÍBA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : ROMERO ABDON QUEIROZ DA NOBREGA
ADV.(A/S) : JULIANA BRASIL PONTE GUIMARÃES COURY
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA
PARAÍBA

Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente.

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, julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 3 de abril de 2014.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 331 PARAÍBA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
ADV.(A/S) : **ROMERO ABDON QUEIROZ DA NOBREGA**
ADV.(A/S) : **JULIANA BRASIL PONTE GUIMARÃES COURY**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado da Paraíba em face do inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba.

Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

XXII – autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual”.

O requerente alega, em síntese, que a norma impugnada ofende o inciso I do art. 49 e os arts. 51 e 52 da Constituição Federal. Afirma que o constituinte estadual estabeleceu regra diferente do parâmetro da Constituição Federal. Aduz que a norma questionada só encontra justificativa quanto aos empréstimos, sendo que, no tocante aos acordos e convênios, o dispositivo impugnado excede, de acordo com o modelo federal, a competência privativa da Assembleia Legislativa.

Alega que, do cotejo entre os textos federal e estadual, infere-se a violação ao princípio da simetria e, dessa forma, o constituinte estadual inovou em matéria não prevista na Constituição Federal.

O STF, por unanimidade, indeferiu o pedido de medida cautelar, em acórdão assim ementado:

“Competência privativa da Assembleia Legislativa, para

ADI 331 / PB

autorizar e resolver definitivamente sobre acordos e convênios (art. 54, XXII, da Constituição da Paraíba).

Restringindo-se a disposição impugnada aos atos capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual, não se verifica sério embaraço à continuidade da administração, suscetível de justificar o deferimento da medida cautelar”.

A Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba prestou informações (fls. 122-127), nas quais combate os aspectos levantados de suposto vício de inconstitucionalidade.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se às fls. 139-146 requerendo a improcedência da presente ação, em virtude da compatibilidade entre o dispositivo impugnado e os preceitos constitucionais vigentes.

O parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 148-150) opina pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É o relatório.

03/04/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 331 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):
Conforme relatado, o requerente alega que o art. 49, I, da Constituição Federal, ao prever competência exclusiva do Congresso Nacional, restringe-se ao poder de **resolver** acordos ou tratados internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Por outro lado, o dispositivo estadual vai além, prevendo o poder de **autorizar** e resolver empréstimos, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual.

O texto federal está assim redigido:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Já o texto estadual dispõe:

“Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: XXII – autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual”.

O requerente afirma que a inovação estadual traduz embaraço na continuidade da administração.

Ao proferir voto por ocasião do julgamento da medida cautelar, o Ministro Octavio Gallotti bem ressaltou que, na hipótese dos autos, cuida-se apenas daqueles acordos ou convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Nesse sentido, não parece irrazoável que o constituinte estadual procure conferir maior controle dessas operações à Assembleia Legislativa.

ADI 331 / PB

Tampouco, significa violação à separação dos poderes o fato de os acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual poderem ser submetidos à autorização do legislativo local. Com efeito, o fortalecimento do controle desses atos implica prestigiar os mecanismos de *checks and balances*, não a invasão de competências.

Ressalto que referida norma está em vigor há mais de vinte anos, sem sinal do alegado comprometimento à continuidade da administração.

No que se refere ao princípio da simetria, registro que já tive a oportunidade de compartilhar, quando do julgamento da ACO 730, rel. Joaquim Barbosa, Pleno, DJ 22.9.2004, aquela preocupação sempre manifestada pelos ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio quanto a uma espécie de “camisa de força” que o texto constitucional federal acabaria por emprestar ao sistema federativo se o princípio da simetria fosse interpretado de forma muito ampla, dada a constante alegação de normas de observância obrigatória.

Ao proferir voto na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298, o Ministro Cezar Peluso, ressaltou:

“(...) 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

ADI 331 / PB

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, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJE de 27-11-2009.)

Pactuando com essas preocupações, no caso em análise, não verifico inobservância local, pois a Constituição estadual apenas complementou o texto federal. Nesse sistema de complementariedade, tenho que o texto federal pode até mesmo ser influenciado, em possível poder constituinte reformador, pelas experiências das constituições estaduais.

É preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual. A meu ver, é o que fez o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal ao prever que "cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta".

Extrai-se do art. 11 do ADCT que o poder constituinte decorrente obedecerá aos princípios da Constituição Federal, caso contrário incorresse em vício de inconstitucionalidade. Não significa que cabe ao constituinte estadual apenas copiar as normas federais.

No caso, a inovação da constituição paraibana não atenta contra os marcos fundamentais da Carta Magna, mas, antes, procura tornar ainda mais efetivos os comandos constitucionais do equilíbrio entre os poderes e do controle republicano dos compromissos públicos.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido constante na presente ação direta de inconstitucionalidade, confirmando o esposado no acórdão

ADI 331 / PB

da medida cautelar.

É como voto.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 331**

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : ROMERO ABDON QUEIROZ DA NOBREGA

ADV.(A/S) : JULIANA BRASIL PONTE GUIMARÃES COURY

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 03.04.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário