



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6489

Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina

Requeridos: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Relator: Ministra ROSA WEBER

*Organização dos poderes estatais. Emenda Constitucional nº 77/2020, do Estado de Santa Catarina. Ampliação do poder de requisição de informações pelo Poder Legislativo durante o enfrentamento de emergência de saúde pública, mediante atribuição de competência requisitória a Comissão Especial, com previsão de prazo de resposta de 72 horas, a ser observado pelos Secretários de Estado locais. Norma discrepante do modelo de fiscalização assentado no Texto Constitucional federal, que atribui essa prerrogativa apenas às Mesas das Casas Legislativas, com imposição de prazo de resposta de 30 dias (artigo 50, § 2º, da CF). Afronta ao princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição). Simetria do desenho institucional de freios e contrapesos. Estabelecido o modelo de separação dos Poderes na Carta Maior, somente as interferências recíprocas condizentes com aquelas previstas na Constituição Federal são válidas, sendo vedado à Constituição Estadual modificar o alcance dos instrumentos de contenção de um poder pelo outro. Configuração de risco de imputação de crimes de responsabilidade e de interferência na ordem administrativa, com potencial de quebra da harmonia entre poderes. Presença dos requisitos autorizadores da concessão de medida liminar. Precedentes da Suprema Corte. Manifestação pelo deferimento da cautelar e consequente suspensão da eficácia da ECE nº 77/2020.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto a Emenda nº 77/2020 à Constituição do Estado de Santa Catarina, que acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte dispositivo:

Art. 1º Fica acrescentado art. 57 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a seguinte redação:

“Art. 57. Enquanto vigente o estado de calamidade pública declarado no âmbito do Estado de Santa Catarina, em razão da pandemia da COVID-19, será de até 72 (setenta e duas) horas o prazo para resposta a pedidos de informação, previstos no § 2º do art. 41 da Constituição Estadual, originários de Comissão Especial da Assembleia Legislativa, especificamente constituída para o acompanhamento da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira de medidas relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública dela decorrente.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição do Estado entra em vigor na data de sua publicação.

A autoridade requerente alega, em suma, que ao estabelecer prazo de resposta de cumprimento inviável, dada a complexidade e alta demanda de informações, a alteração constitucional acima referida destoaria do modelo federal de controle entre Poderes, afrontando o princípio da simetria, além dos artigos 2º, 25, 50, *caput* e § 2º; e 60, 4º, inciso III, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.  
(...)”

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

(...)

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 justificção adequada.

(...)

§ 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.

A inicial consigna que há, na norma do artigo 50, § 2º, da Constituição Federal, um modelo de fiscalização legislativa pré-definido, em que se confere às Casas Legislativas o poder de encaminhamento de pedidos de informação a Ministros de Estado, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de imputação de crime de responsabilidade. Argumenta que a própria Constituição catarinense replicaria essa norma federal, no seu artigo 41, § 2º.

Na compreensão do autor, essa obrigação de prestação de informações não admitiria excepcionalização, razão pela qual sua observância se imporia aos Estados-membros, por força do princípio da simetria federativa, previsto na cláusula do artigo 25 da Constituição Federal, e, ainda, do postulado da separação dos poderes.

Argumenta-se que *“Ao reduzir significativamente o prazo de respostas dos pedidos de informação de 30 (trinta) dias para 72 (setenta e duas) horas, sem a correspondente previsão na Constituição da República, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina inobservou os limites do modelo constitucional federal, acabando por impor injusta obrigação ao Poder Executivo, em flagrante afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal”* (petição inicial, fl. 06).

Além de ter reduzido significativamente o prazo de prestações de informações, a ECE nº 77/2020 modificou o órgão com competência para fazê-lo, outorgando essa atribuição a uma Comissão parlamentar – e não à Mesa da Assembleia. Com essas alterações, o Constituinte Estadual teria interferido inclusive na definição de crimes de responsabilidade, em alegada afronta à

---

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes; III - a separação dos Poderes;”

Súmula Vinculante nº 46 desse Supremo Tribunal Federal.

O requerente ainda aduz que a ECE nº 77/2020 teria entrado em desavença com a cláusula pétreia estabelecida no artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição, pois esta disposição vedaria a deliberação de emendas destinadas a abolir a separação de poderes. Por último, acrescenta que o prazo de 72 (setenta e duas) horas fixado no ADCT da Constituição local também seria atentatório à proporcionalidade (artigo 5, inciso LIV, da Constituição Federal<sup>2</sup>).

Com respaldo nessas alegações, e tendo em consideração, ainda, a enfatizada inexecutabilidade prática do prazo de prestação de informações e o grave risco de responsabilização de agentes políticos da Administração Estadual, o autor formula pedido de suspensão cautelar de eficácia da norma impugnada. Posteriormente, requer a declaração definitiva de sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído à Ministra Relatora ROSA WEBER, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à Assembleia Legislativa Estadual, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa salientou o percurso legislativo de aprovação da ECE nº 77/2020 e sustentou a sua legitimidade, sob a consideração de que o enfrentamento da pandemia exige tomada de decisões cruciais, o que só pode ocorrer a partir de informações acuradas, oriundas de fonte fidedignas e encaminhada de modo expedito.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-

---

<sup>2</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

Geral da União.

## II – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente investe contra a legitimidade da Emenda Constitucional Estadual nº 77/2020, de Santa Catarina, sob o fundamento de que ela teria modificado, de forma aguda, uma norma de interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, criando uma discrepância inadmissível em relação ao modelo federal de organização política. Com isso, teria violado os princípios da separação dos poderes, da simetria e da proporcionalidade.

As alegações da inicial encontram profunda ressonância na jurisprudência dessa Suprema Corte.

Nos termos do art. 2º da Carta da República, “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*” Essa divisão de Poderes, existente para a organização do Estado, é feita mediante a atribuição de cada uma das funções governamentais – legiferante, executiva, jurisdicional – a órgãos específicos, que levam as denominações das respectivas funções.

Tem-se, assim, que a Lei Maior positivou o princípio da separação dos Poderes, conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os Estados-membros da Federação.

Estabelecido o modelo de separação dos Poderes na Carta Maior, somente as interferências recíprocas previstas na Constituição Federal são válidas, sendo vedado à legislação infraconstitucional ampliar, reduzir ou modificar de forma significativa os instrumentos de contenção de um poder pelo outro. É essa a orientação firmada na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal. Confirmando-se, por todos, o seguinte precedente:

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.

(ADI nº 3046, Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 15/04/2004, Publicação em 28/05/2004 – grifou-se).

É, portanto, por um imperativo de uniformidade mínima na organização política dos entes federados do país que esse Supremo Tribunal Federal tem reiterado a necessidade de que as cláusulas de controle recíproco (*pesos e contrapesos*) entre os poderes sejam compulsoriamente reproduzidas nas ordens constitucionais locais.

Há uma verdadeira pletera de precedentes a atestar a exigibilidade desse princípio constitucional, inclusive quanto a atos de fiscalização legislativa

com alcance mais limitado do que o analisado nesta ação. É o que fica ilustrado nos seguintes julgados:

GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO – AFASTAMENTO DO PAÍS “EM QUALQUER TEMPO” – NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO – ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPOSTA TRANSGRESSÃO AO MODELO NORMATIVO ESTABELECIDO PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO (ART. 49, III, E ART. 83) – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – **A exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador do Estado ausentarem-se, em qualquer tempo, do território nacional mostra-se incompatível com os postulados da simetria e da separação de poderes, pois essa restrição – que não encontra correspondência nem parâmetro na Constituição Federal (art. 49, III, c/c o art. 83) – revela-se inconciliável com a Lei Fundamental da República, que, por qualificar-se como fonte jurídica de emanção do poder constituinte decorrente, impõe ao Estado-membro, em caráter vinculante, em razão de sua índole hierárquico-normativa, o dever de estrita observância quanto às diretrizes e aos princípios nela proclamados e estabelecidos (CF, art. 25, “caput”), sob pena de completa desvalia jurídica das disposições estaduais que conflitem com a supremacia de que se revestem as normas consubstanciadas na Carta Política. Precedentes.**

(ADI nº 5373 MC, Relator Ministro CELSO DE MELLO; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 09/05/2019; Publicação em 23/05/2019; Grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. INC. IV DO ART. 11 DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 46/2010. ATRIBUIÇÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE GOIÁS PARA SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO OU DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. AFRONTA AO INC. V DO ART. 49, AO ART. 71 E AO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Sustação de atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa: norma que altera o sistema federativo estabelecido pela Constituição da República. É inconstitucional a ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei ( inc. V do art. 49 da Constituição).** 2. Sustação de atos do Tribunal de Contas estadual em desacordo com lei: inobservância das garantias de independência, autonomia funcional, administrativa e financeira. Impossibilidade de

ingerência da Assembleia Legislativa na atuação do Tribunal de Contas estadual. 3. Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010.

(ADI nº 5290, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 20/11/2019; Publicação em 09/12/2019; Grifou-se)

Há, inclusive, precedentes específicos sobre a necessidade de reprodução da norma constitucional do artigo 50, § 2º, do Texto Constitucional Federal, que é o parâmetro que veio a ser excepcionado pela ECE nº 77/2020:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo. Emenda 8/1996. 3. Convocação do Procurador Geral da Justiça para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade. 4. **Não podem os Estados-membros ampliar o rol de autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e o Procurador-Geral da Justiça” e “e ao Procurador-Geral da Justiça”, no caput e no parágrafo segundo do artigo 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

(ADI nº 5416, Relator Ministro GILMAR MENDES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 03/04/2020; Publicação em 12/05/2020; Grifou-se)

ADI. DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ QUE SUBMETE O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO À FISCALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SOB PENA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. **O art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal traduz norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, que, por imposição do princípio da simetria (art. 25, CF), não podem ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade.** 2. **É competência privativa da União (art. 22, I, CF) legislar sobre crime de responsabilidade. Enunciado 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.** 3. **Precedentes:** ADI 3.279, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe 15/2/2012; ADI 4791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 4792, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 2220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno,



DJe de 07/12/2011; e ADI 1901, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 9/5/2003. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI nº 5300, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão julgador: Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 20/06/2018, Publicação em 28/06/2018; Grifou-se)

Ao normatizar, de modo federativamente discrepante, o exercício de importante atribuição fiscalizatória do Poder Legislativo (outorgando a titularidade dessa iniciativa a Comissão Especial, e não mais pela Mesa da Assembleia Legislativa) mediante a fixação de um prazo claramente exíguo para as respostas a serem produzidas por Secretários de Estado Estaduais, o artigo 57 do ADCT da Constituição do Estado de Santa Catarina interferiu de forma temerária em um ponto que é vital para a garantia do equilíbrio entre poderes.

Cumpra esclarecer que não se está a minimizar a importância do exercício de fiscalização parlamentar sobre as atividades de enfrentamento da pandemia, mas apenas a pontuar que, quando efetuado sob o regime do artigo 50, § 2º, da Constituição Federal, essa atividade deve seguir o modelo válido nacionalmente.

Isso não impede, porém, que parlamentares busquem formas complementares de obtenção de informações. Conforme fixado em precedente de repercussão geral desse Supremo Tribunal Federal, essa prerrogativa de controle pode ser exercida por parlamentares inclusive a título pessoal, na posição de cidadãos, mediante exigência de esclarecimentos informativos fundados na legislação de acesso à informação:

Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado diretamente ao chefe do Poder Executivo solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da

casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida. 1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento. 2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. Entretanto, o controle político não pode ser resultado apenas da decisão da maioria. 3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria. 4. Distinguishing em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence. 5. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: 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. 6. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE nº 865401, Relator Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 25/04/2018; Publicação em 19/10/2018)

Além de suscitar risco de imputação de crime de responsabilidade a Secretários de Estado, a permanência de um poder requisitório com a configuração da ECE nº 77/2020, de Santa Catarina, tem potencial obstrutivo para a própria ordem administrativa, circunstâncias que, quando somadas, concretizam o requisito de perigo que autoriza a intervenção judicial a título cautelar.

Cumprido reiterar que mesmo quando em exame normas de hierarquia constitucional, essa Suprema Corte tem consentido com a concessão de cautelares, inclusive monocráticas, objetivando a reposição da harmonia política dos Estados-membros (vale conferir, v.g. a liminar deferida na ADI nº 6350, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 23/04/2020, também sob fundamento de afronta ao princípio da separação de poderes).

Conclui-se, destarte, pela inconstitucionalidade material do artigo 57 do ADCT da Constituição do Estado de Santa Catarina, inserido pela ECE nº 77/2020, por violação aos artigos 2º e 25 da Constituição da República.

Cumprе destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento da medida cautelar postulada e pela procedência do pedido veiculado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, de agosto de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

DANIEL PINCOWSCY CARDOSO M. DE A. ALVIM  
Diretor do Departamento de Controle Concentrado