

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 865.401 MINAS GERAIS

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: MARCOS ANTÔNIO RIBEIRO FERRAZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DAVI LEONARD BARBIERI E OUTRO(A/S)</b>
<b>RECD0.(A/S)</b>	<b>: ANTÔNIO VAZ DE MELO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JÉSUS IRINEU RIBEIRO FILHO E OUTRO(A/S)</b>
<b>RECD0.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO MUNICIPAL DE GUIRICEMA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GUIRICEMA</b>

### RELATÓRIO

#### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Marcos Antônio Ribeiro Ferraz interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o qual foi assim ementado:

"APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO.  
**MANDADO DE SEGURANÇA.** EXIGÊNCIA, POR VEREADOR A PREFEITO, DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS SOBRE ASSUNTOS REFERENTES À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL COM VISTAS À FISCALIZAÇÃO. INTERFERÊNCIA DE UM PODER EM OUTRO. ILEGITIMIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

A fiscalização do Poder Executivo é feita pela Poder Legislativo, porém, esta não se processa por ato isolado de um vereador, sendo, outrossim, competência privativa da Câmara Municipal com o auxílio direto do Tribunal de Contas.

A tentativa, do Vereador, de obtenção forçada de documentos, junto ao Prefeito, para avaliação de despesas realizadas pelo Poder Executivo, caracteriza controle externo permanente e prestação de contas antecipada ao exame do próprio Tribunal de Contas, caracterizando ingerência indevida de um Poder noutro, sendo, portanto, ilegítima a pretensão."

**RE 865401 / MG**

Contra a referida decisão colegiada foram opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados.

Alega o recorrente contrariedade ao art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Relata o recorrente que é vereador do Município de Guiricema e integra o bloco minoritário na Câmara Municipal, de oposição ao atual Prefeito. Narra que,

“(...) diante de reclamações e questionamentos de munícipes e fornecedores da Prefeitura, protocolou os requerimentos de fls. 18 a 20, diretamente direcionados ao recorrido, solicitando informações e documentos para poder exercer sua atribuição de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo, e também para poder prestar eventuais esclarecimentos à população local”.

Afirma que, embora os requerimentos de solicitações fossem claros, objetivos e fundamentados e objetivassem a obtenção de informações determinadas e não confidenciais, não obteve apoio da Câmara para a requisição das informações e dos documentos referidos na exordial.

Esclarece que, diante da negativa, oficiou diretamente ao Prefeito Municipal, o qual, todavia, negou-se a prestar as informações desejadas e a disponibilizar os documentos solicitados, sob a justificativa de que essas solicitações já haviam sido recusadas pela Câmara Municipal.

Argumenta que a questão em debate se reveste de repercussão nas searas jurídica e política, uma vez que se discute aqui o direito constitucional de acesso, por parte de cidadãos e parlamentares, a informações e documentos públicos não sigilosos que estejam em posse de autoridades públicas, para fins de satisfação de interesses particulares e/ou coletivos.

Outra razão pela qual o tema em comento transcenderia o interesse das partes envolvidas é o fato de envolver também a discussão relativa à possibilidade de atuação isolada do parlamentar, membro de bloco minoritário na Casa Legislativa, em hipóteses como a retratada nestes autos.

## RE 865401 / MG

Em suas razões, aduz o recorrente que o direito ao acesso à informação pública de interesse particular não amparada por sigilo se reveste de natureza constitucional e que os atos da Administração Pública são sujeitos ao princípio da publicidade, como condição de eficácia e de validade. Ressalta que o direito fundamental à informação, consubstanciado na prerrogativa de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, por ser indispensável à fiscalização da administração da coisa pública, é inerente ao sistema democrático e republicano.

Consigna a parte irresignada que ao particular é dado exigir da Administração Pública a disponibilização de dados acerca de sua gestão e que, especificamente no caso de acesso a informações relativas à gestão pública, o próprio dispositivo constitucional já traz sua contenção, de sorte que qualquer restrição ao direito fundamental em tela dar-se-ia sempre de forma excepcional.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 225 a 238) que reiteraram, em sua essência, os argumentos descritos no julgado objurgado, tendo se fundando no texto do art. 31 da Constituição Federal, que delimita a competência do Poder Legislativo municipal para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município, o que exigiria o respeito, então, à decisão colegiada e, também, na tese da ilegitimidade do vereador para solicitar diretamente ao Executivo informações e documentos, visto que o sistema definiria essa competência a determinados órgãos do Legislativo, tudo na esteira de alguns precedentes da Suprema Corte.

O recurso foi admitido na origem (fls. 240 e 241).

Acolhendo os fundamentos expostos por este Relator nas fls. 246 a 251, o Plenário desta Suprema Corte, por meio virtual, reconheceu a existência de questão constitucional e de repercussão geral da matéria aqui em discussão, tendo o acórdão recebido a seguinte ementa:

“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 que foi indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público à transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na ingerência indevida, na separação de poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida" (fls. 372).

O assunto foi inscrito como o Tema nº 832 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal, sob a seguinte descrição: "[r]ecurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, se parlamentar tem direito a obter, isoladamente, informações e documentos do Chefe do Executivo".

O feito prosseguiu para a colheita do parecer ministerial. O opinativo, da lavra do Procurador Geral da República, Dr. **Rodrigo Janot Monteiro de Barros**, foi pelo provimento do recurso (fls. 268/288), nos termos da seguinte ementa:

**"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 832. VEREADOR. ACESSO A INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL. PROVIMENTO DO RECURSO.**

1 - Tese de Repercussão Geral (Tema 832): Direito de vereador, enquanto parlamentar e cidadão, a obter, diretamente do chefe do Poder Executivo, informações e documentos sobre a gestão municipal.

2 - É constitucionalmente protegido o direito do parlamentar a, na qualidade de cidadão, obter, por meio de requerimento, na esfera administrativa ou judicial, acesso a dados e informações de interesse público não submetidas, de modo motivado e com amparo na Constituição e na Lei 12.527/2011, ao regime excepcional do sigilo, respeitada a

prerrogativa constitucional de fiscalização do Poder Executivo conferida à Câmara Legislativa ou às respectivas comissões.

3- Há obrigatoriedade de atendimento ao dever de transparência da informação quando ocorra interpelação de qualquer cidadão, mesmo nos municípios com número reduzido de habitantes. O resguardo do direito inabalável às informações de interesse público e não protegidas por sigilo é consectário direto da proteção do exercício da cidadania, fundamento da ordem constitucional vigente (art. 1º, II, da CF/1988).

4 - Não obstante, se o vereador houvesse demandado acesso a informações sob regime de sigilo, poderia haver usurpação de poderes do colegiado da Câmara a tornar ilegítima, sob o prisma constitucional, a sua iniciativa.

5 - Parecer pelo **provimento** do recurso extraordinário, a fim de que seja reconhecido o direito de o vereador obter, diretamente do chefe do Poder Executivo, informações e documentos públicos sobre a gestão municipal, em prestígio do amplo alcance que o direito de todo cidadão à informação adquire dentro da Administração Pública” (fls. 268 e 269).

É o relatório.

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 865.401 MINAS GERAIS

### VOTO

#### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

O assunto corresponde ao Tema nº 832 da Gestão por Temas de Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal na **internet**, que traz, para esse julgamento, o “direito de vereador, enquanto parlamentar e cidadão, a obter diretamente do chefe do Poder Executivo informações e documentos sobre a gestão municipal”.

Precede o julgamento em testilha uma breve contextualização.

O recorrente, então vereador do Município de Guiricema/MG, eleito para a legislatura de 2013 a 2016 e, na oportunidade, oposicionista com relação ao Prefeito Municipal, diante da deliberação interna da Câmara Municipal de negar seu pedido de expedição de ofício solicitando informações e cópias de documentos ao Prefeito Municipal sobre dados de sua gestão, resolveu, por consequência, como vereador **e cidadão**, enviar diretamente os requerimentos de fls. 18 a 20, todos datados de 1º/3/13, “requisitando”: i) cópias dos empenhos inscritos em restos a pagar no exercício de 2013, oriundos de exercícios anteriores, por fonte de despesas e a relação de disponibilidade de caixa apurada com fechamento do exercício de 2012, por fonte de receita e apresentação dos respectivos extratos bancários para a comprovação dos dados, tudo sob a justificativa de ser necessária a apuração de reclamações de fornecedores que noticiavam a falta de pagamento por parte da Prefeitura e a inscrição de dívidas sem a correspondente disponibilidade financeira, o que contrariaria a Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) cópias dos procedimentos licitatórios para contratação de bandas, palco, som, iluminação, segurança, tendas, demais estruturas utilizadas no carnaval de 2013 e esclarecimentos sobre a modalidade adotada e o valor total das contratações; e iii) relatório contendo as guias de recolhimento das receitas oriundas da Usina de Reciclagem e Compostagem de Lixo de Guiricema afetas à venda de resíduos no período de janeiro de 2009 a janeiro de 2013.

Houve comprovação da negativa de atendimento a todos esses pleitos por decisão da autoridade apontada como coatora (fls. 21 e 22).

Apesar de a liminar não ter sido concedida em primeiro grau de jurisdição, a sentença concedeu parcialmente a ordem, limitando a negativa de tutela à obtenção de documentos e informações confidenciais (fls. 107 a 110). A monocrática foi reformada pelo Tribunal de Justiça, que **denegou o acesso à informação sob os fundamentos da separação de Poderes e do condicionamento do atendimento do pleito à aprovação pelos membros da Câmara de Vereadores.**

Relativamente aos aspectos formais, o extraordinário encontra-se hígido para seu presente julgamento. O recurso não pretende o revolvimento da matéria de fato; tampouco esta Suprema Corte o fará. Houve o prequestionamento apontado na peça recursal, reiterando o autor o que sustara durante todo o feito, inclusive nos embargos de declaração contra a decisão colegiada (*vide* fls. 175 a 186). Ademais, os debates sob os aspectos constitucionais ocorridos no tribunal de origem foram explicitados no acórdão.

Anote-se, inclusive, que, a despeito de a autoridade coatora sustentar que teria havido a perda do objeto com a prestação de contas de sua gestão ao Legislativo, o fato é que muitos dos documentos não se encontram na referida prestação e, como salientado na sentença, algumas das informações e documentos referem-se a outros períodos, como restou decidido na referida decisão de primeiro grau<sup>1</sup>. Portanto, mostra-se presente o interesse recursal. Não há dúvida, portanto, de que a matéria discutida na origem reveste-se de índole constitucional e de interesse jurídico e social, o que também se confirma pelo reconhecimento de sua repercussão geral por esta Corte.

No mérito, são três os pontos a serem debatidos por essa Suprema Corte, os quais apresento na forma de questionamentos: a) a titularidade

---

1 A sentença afastou expressamente a preliminar processual de carência da ação ao acentuar que “[s]em razão o impetrado, uma vez que, conforme bem asseverou o *Parquet*, os pedidos do impetrante abrangem períodos diversos do ano de 2012, conforme consta dos documentos de fls. 18/20” (cf. fl. 108). Na apelação, a parte ré não reiterou sua tese, tendo havido evidente preclusão (fls. 111 a 126).

do direto fundamental à informação previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República é de todo cidadão, incluindo o parlamentar no exercício de seu mandato?; b) haveria a restrição a esse direito fundamental ao parlamentar pelo que estabelece o art. 31, § 1º, ou, por simetria, o art. 50, § 2º, da Constituição Federal?; c) no caso concreto, estão preenchidos os requisitos da legitimidade e da existência de direito líquido e certo na impetração do mandado de segurança?

A inclusão do inciso XXXIII do art. 5º no texto da Constituição Federal de 1988, possui nítido conteúdo finalístico de assegurar não só a defesa de direitos, sejam eles individuais ou transindividuais, mas também o pleno exercício da liberdade de opinião, além de fortalecer a democracia participativa, com a consagração pelo reverso da moeda, qual seja, o dever de transparência dos dados e informações estatais.

Para o atingimento de tais desideratos, estabeleceu-se que todo e qualquer indivíduo, brasileiro ou até mesmo o estrangeiro residente e, por que não, a pessoa jurídica têm o direito fundamental a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, isso numa interpretação ampliativa e, consequentemente, não reducionista.

A importância do direito de acesso do cidadão às informações ao regime democrático foi muito bem acentuado por **Norberto Bobbio** quando ele escreveu que a democracia moderna exige um “governo do poder visível” e, ao lembrar lições do político italiano Ruggero Puletti, repetiu que “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério” (**O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 83 e 84).

É evidente que esse direito **prima facie** tem restrições que se originam da própria Constituição, quando ela própria excepciona o direito se as informações forem imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, viabilizando assim, em certas situações, o sigilo ou a publicidade restrita, que passaram a ser disciplinados pela Lei nº

12.527/2011, conhecida como a lei de acesso à informação, a qual ainda tem sido complementada, para a definição de alguns de seus conteúdos, por atos normativos.

As restrições a direitos fundamentais decorrem de um resultado natural do sistema normativo, na medida em que esses, quando de primeira dimensão, importam em mandamentos de otimização, os quais podem sofrer restrições expressas pela Constituição ou por normas infraconstitucionais autorizadas, ou, ainda, restrições em sentido amplo, quando decorrentes das intervenções fáticas sobre esses direitos, as quais podem nascer do respeito a direitos fundamentais de terceiros, como foi, por exemplo, mencionado no art. 32.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabeleceu que os direitos de cada pessoa se encontram limitados pelos direitos dos outros, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum em uma sociedade democrática<sup>2</sup>.

Não se estão a debater aqui casos extremados e excepcionais de restrições de direitos fundamentais, como o que ocorreu com o **Patriotic Act 2001**, emitido nos Estados Unidos da América após a tragédia do “11 de Setembro”, tampouco estados de exceção, ou, ainda, situações emergenciais como as elencadas no ensaio **The Emergency Constitution**, de autoria do renomado professor da Universidade de Yale, Bruce Ackerman.

A despeito dessas restrições a esse direito fundamental, a regra há de ser a garantia de acesso a todas as informações, o que vem sendo o posicionamento desta Suprema Corte. Vide, **verbi gratia**, os casos da empresa jornalística que solicitou documentos e informações ao Presidente do Senado Federal e da legislação infraconstitucional que implantou novas regras que possibilitavam ampla transparência de dados de interesse coletivo:

**“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE**

---

2 Cf. KIM, Richard Pae. Separação de poderes e as teorias interna e externa dos direitos fundamentais: direitos sociais e a inaplicabilidade da teoria externa. **Revista de Direito Brasileira**, v. 10, n. 5, 2015.

ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida" (MS nº 28178, Relator o Ministro **Roberto Barroso**, Pleno, DJe 8/5/15).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 766.390-AgR, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, Segunda

Turma, DJe de 15/6/14).

“Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1<sup>a</sup> parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso,

inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. "Agravos Regimentais desprovidos" (SS nº 3902-AgR-segundo, Relator o Ministro **Ayres Britto**, Pleno, DJe de 3/10/11).

Importa salientar, no entanto, que a própria Constituição Federal prevê restrições ao exercício desse direito, em uma leitura da teoria externa dos direitos fundamentais, não só quando a Carta trata da referida viabilidade de lei ordinária de ressalvar as hipóteses cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, mas também quando prevê mecanismos para que o parlamento, respeitando a separação entre os poderes e garantindo a efetiva divisão orgânica do Estado, se utilize de instrumentos próprios para a obtenção de informações e documentos do Poder Executivo. Aprofundemos um pouco a análise da questão posta dessa perspectiva, ou seja, de uma interpretação sistemática.

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, para 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 2/1994)”(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:

“AGRADO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A MINISTRO DE ESTADO. AUSÊNCIA DE

LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA **AD CAUSAM** . AGRAVO DESPROVIDO. I – O direito de requerer informações aos Ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não a parlamentares individualmente. Precedentes. II - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence. III – No caso, não está caracterizada a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, uma vez que o projeto de implantação do teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cabendo a este o fornecimento das informações pretendidas. IV - Agravo regimental a que se nega provimento” (RMS nº 28.251-AgR, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, Segunda Turma, DJe 22/11/11).

“Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente do Colendo Tribunal de Contas da União. 2. Negativa de fornecimento de cópia da declaração de bens de Ministro de Estado, por entender ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, VII da Constituição, no art. 38, II da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 183 e 184 do Regimento Interno do TCU. 3. Alegado direito líquido e certo de fiscalizar qualquer ato ou autoridade pública, da Administração direta ou indireta. 4. Ausência de legitimidade do impetrante para requisitar as informações. 5. Prerrogativa que foi conferida pela Constituição Federal não ao parlamentar, enquanto tal, mas à própria Casa Legislativa ou a uma de suas comissões (Constituição Federal, art. 71, VII). 6. Mandado de segurança indeferido” (MS nº 22.471, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Pleno, DJ de 25/6/04).

“I. (...) 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 Assembleia 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 3.046/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Pleno, DJe de 27/4/04).

**“AGRADO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR DEPUTADOS FEDERAIS CONTRA ATO OMISSIVO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ACORDO INTERNACIONAL ASSINADO POR MINISTRO DE ESTADO. OMISSÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM SUBMETER O ATO AO CONGRESSO NACIONAL. DIREITO SUBJETIVO INEXISTENTE. PRECEDENTES. 1. Não tem legitimidade ativa ad causam para impetrar mandado de segurança o parlamentar que pretende defender prerrogativa do Congresso Nacional, visto que ‘direito individual, para fins de mandado de segurança, é o que pertence a quem o invoca e não apenas à sua categoria, corporação ou associação de classe’ (Hely Lopes Meirelles, in ‘Mandado de Segurança e Ação Popular’, 18<sup>a</sup> ed., Malh. Edit. 1997, p. 34). 2. O mandado de segurança não é meio idôneo para a defesa de mero interesse reflexo de norma objetiva, dado que se destina à proteção de direito subjetivo. 3. Esta Corte tem admitido a legitimidade dos parlamentares para impetrar mandado de segurança**

fundamentado na ilegalidade ou constitucionalidade do andamento do processo legislativo. Hipótese não verificada na espécie. (...) 7. **O princípio do pluripartidarismo não confere legitimidade a parlamentares da oposição ao governo que componham a minoria, os quais, desde o registro de sua candidatura já têm consciência de que no regime democrático prevalecem as decisões majoritárias.** 8. Inaplicável o § 2º do artigo 1º da Lei nº 1.533/51, pois o direito porventura violado não caberia a várias pessoas, mas apenas ao Congresso Nacional, que tem legitimidade para, em juízo, defender suas prerrogativas. Agravo regimental a que se nega provimento" (MS 23.914-AgR, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, Pleno, DJ 24/8/01).

"Mandado de segurança requerido por Deputados Federais contra decreto do Presidente da República que teria invadido, ao ver dos impetrantes, competência exclusiva do Congresso Nacional, estabelecida no art. 49, XIV, da Constituição. Falta de direito individual a amparar e consequente ilegitimidade ativa para a causa. Agravo regimental a que se nega provimento, confirmada a decisão singular do Relator, que negara seguimento ao pedido" (MS nº 22.857-AgR/SP, Relator o Ministro **Octávio Gallotti**, DJ de 1º/8/97).

No âmbito municipal, extrai-se da Constituição Federal, em seu art. 31, **caput** e § 1º, que a fiscalização do município há de ser exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei. Esse controle externo pela Câmara há de ser exercido com o auxílio do tribunal de contas do estado ou do município, ou mesmo do conselho de contas, onde houver.

O funcionamento de seus trabalhos, inclusive sob o ponto de vista procedural, para o exercício dessa específica função, a toda evidência, há de ser definido pela lei orgânica do município, que, por sua vez, deve

## RE 865401 / MG

respeitar os princípios fixados pelas constituições federal e estadual (cf. art. 29, **caput**, da CF) e por seu respectivo regimento interno e pelos atos normativos regulamentares.

Pelo princípio da simetria - construção jurisprudencial fundada na interpretação do art. 25, **caput**, da Constituição da República e no art. 11 do ADCT - bem como do princípio do paralelismo das formas (arts. 29, **caput**, e 32, **caput**, da CF), que possui como conteúdo jurídico a garantia da homogeneidade, num país federativo, dos elementos substanciais atinentes à separação, à independência e à harmonia entre seus poderes, a aplicação dos princípios há de dar sentido à unidade nacional, a fim de que os membros federados possam ser submetidos a regras que guardem coerência sistêmica e orgânica.

**Ocorre, no entanto, que o fato de as casas legislativas, em determinadas situações, agirem de forma colegiada, por intermédio de seus órgãos, não afasta, tampouco restringe, os direitos inerentes ao parlamentar como indivíduo, membro do povo, da nação.**

Observe-se que a Constituição da República não restringe de forma específica o direito fundamental do parlamentar de buscar as informações de interesse individual, público ou coletivo, nas hipóteses em que o cidadão comum pode, solitariamente, exercer o direito fundamental. Também não se vislumbra, na espécie, hipóteses que exijam a ponderação entre esse direito fundamental e outros para se justificar sua restrição em sentido amplo.

Não se nega que o jogo político há de ser jogado coletivamente e que seus resultados hão de ser respeitados. Entretanto, o reconhecimento da existência dessa dinâmica em algumas relações dentro do parlamento não pode resultar numa leitura reducionista ou nulificadora do direito à informação, que possui natureza jurídica de direito fundamental e também de um direito humano.

Não se desconhece o que restou decidido na ADI nº 3.046, de que foi Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence. No referido julgamento, entendeu-se que deveria ser prestigiado o locus jurídico dos princípios da colegialidade e da separação de Poderes ao se

reconhecer a **inconstitucionalidade da Lei estadual paulista nº 10.869/2001, que autorizava aos deputados fiscalizar, individualmente, órgãos públicos da administração direta e indireta, examinando todo e qualquer procedimento, processo, documento, arquivo ou expediente; requisitar cópias e buscar informações que julgassem pertinentes** (trânsito em julgado em 14/6/04).

Penso, no entanto, que esse caso se distingue da hipótese aqui julgada, pelos seguintes motivos: i) em primeiro lugar, porque, naquele caso concreto, a lei estadual inquinada como inconstitucional ampliava por demais o poder do parlamentar ao dispor que a competência para fiscalizar lhe dava livre acesso, sem qualquer restrição, aos órgãos públicos da administração, além de **poder para realizar diligências nas instalações, com livre acesso a qualquer dependência das entidades públicas e para requisitar todos os documentos que estivessem no local fiscalizado, violando o princípio da proporcionalidade**; ii) a lei estadual paulista também estava viciada porque **não guardava a adequada compatibilidade com as regras de competência dos entes federados, fixados na Constituição Federal**; iii) porque a referida lei paulista entabulou direitos aos parlamentares, de forma individualizada, para além daqueles atribuídos aos mandatários pela Constituição Federal e regulamentou isso em desfavor do colegiado do próprio parlamento, concedendo àqueles gama de direitos que ultrapassavam os direitos outorgados às autoridades legitimamente competentes e aos cidadãos comuns; iv) e, por fim, porque à obviedade ainda não estava em vigor a Lei de Acesso às Informações (Lei nº 12.527/11).

**De todo modo, o fato é que não há como se autorizar seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.**

Pelo contrário, não há que se olvidar que o parlamentar eleito é agente que exerce um poder político e, assim, como um cidadão qualificado pelas nobres funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente para representar na Casa Legislativa os interesses de seus eleitores, de seu partido e da sociedade, há de ter garantido todos os seus direitos, de modo que cumpra, com eficiência, seu mandato. O fato

de ser parlamentar não o despe de seus direitos de cidadão.

Não tendo sido atendida a pretensão de buscar informações de órgãos e de entes públicos pela via do parlamento, o legislador, na condição também de cidadão terá, a toda evidência, o direito fundamental de acesso à informação previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, da CF, com a aplicação das regras previstas na Lei de Acesso à Informação.

Os fundamentos jurídicos, no caso concreto, para se garantir o alegado direito de acesso aos documentos e informações públicas são evidentes. **Vide**, por exemplo, o texto do art. 7º da Lei nº 12.527/11, que trata do objeto do direito:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.”

Lembro que, conforme se extrai de abalizada doutrina, antes mesmo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela ONU em 10 de dezembro de 1948, que teria sido para alguns estudiosos o primeiro documento legal internacional a garantir a liberdade de expressão e opinião, abarcando também a de obter informações (GRUMAN, Marcelo. **Lei de Acesso à Informação**: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6., n. 3., p. 97 – 108, set.dez. 2012), o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária, em 26 de agosto de 1789, acabou por prever expressamente que “[a] sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Aliás, em nosso país, o direito de acesso às informações das atividades públicas não é um direito novo que se conformou somente com a entrada em vigor da referida lei. Isso porque, além do princípio constitucional de publicidade dos atos da Administração Pública, que foi inserido pela nossa Lei Maior de 1988 (art. 37, **caput**, da CF), o art. 21, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Lei Geral das Licitações), estabeleceu que os avisos das diversas modalidades de licitação deverão conter a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação. Ademais, o art. 4º dessa lei dispõe que qualquer cidadão tem o direito de acompanhar o desenvolvimento de um processo licitatório, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, em seu art. 8º, § 2º, dispôs, ainda, que “[s]omente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los”.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, não são poucos os dispositivos a garantir, a todos os cidadãos, pleno acesso às informações e documentos sobre as atividades administrativas, em especial relativamente aos contratos firmados pela Administração (v.g. arts. 32, § 4º, e 48, §§ 1º e 2º).

## RE 865401 / MG

Não bastasse isso, anoto que, no caso concreto, o pleito do parlamentar ainda encontrava guarida na Lei Complementar nº 101/2000, que vigorava quando da interposição do mandado de segurança, a confirmar que houve violação de seu direito líquido e certo, a saber:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)."

Observe-se que, no caso concreto, como se extrai da leitura do acórdão objurgado, o tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do então vereador no sentido de que as informações e documentos suso mencionados fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento – fato esse, inclusive, que foi confirmado pelos documentos de fls. 56 a 60. Esse detalhe e o fato de que a monocrática foi reformada pelo Tribunal de Justiça, que **denegou o acesso à informação sob os fundamentos da separação de Poderes e do condicionamento do atendimento do pleito à aprovação pelos membros da Câmara de Vereadores, justificam o**

**interesse de agir e o direito líquido e certo do edil, como parlamentar e cidadão, de obter as informações, bem como a documentação solicitada.**

Portanto, impedir o reconhecimento desse direito importaria em violação direta da Constituição da República, seja pelas razões que foram expostas, seja porque impediria, inclusive, o cidadão legitimado constitucionalmente de promover ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXII, da Constituição.

Não bastasse isso, o parlamentar, munido das informações – assim como qualquer outro cidadão – pode, também, representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade administrativa (cf. art. 14 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), e solicitar a investigação dos crimes definidos na Lei de Licitações, fornecendo ao Ministério Público informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu eventual ilícito (art. 101, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

O fato é que o controle da Administração Pública pelo parlamentar e pelo legislativo e o poder desse de aprovar leis que possam melhorar um determinado regime jurídico ou tornar mais eficientes os controles não podem ser tolhidos, muito menos com a imposição de restrições a direitos fundamentais não autorizadas pela Constituição Federal. Esse direito, aliás, como bem salientado pelo eminentíssimo jurista José Afonso da Silva, consiste não só em um direito individual do cidadão, mas em um direito da coletividade à informação, prevalecendo o interesse geral ao individual. Por isso, o direito de acesso à informação “é de natureza positiva e exige do Estado uma postura ativa, necessária para assegurar, na prática, o respeito a esse direito” (CALDERON, Mariana Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a culminância na Lei nº 12.527/2011. **Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília**, v. 4, n. 2, p. 25 – 47, jul./dez. 2013), ainda que essa postura do Estado seja contra os próprios interesses, a tornar efetiva a **accountability** política definida na Constituição da República.

**Portanto, voto pela aprovação da seguinte tese de repercussão**

**RE 865401 / MG**

**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.

**Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário.**

Em revisão