

01/04/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRINCÍPIOS - EXTENSÃO.
Surgindo, no ato normativo abstrato, a óptica, assentada em princípio básico da Administração Pública, de observância apenas em relação ao Executivo, tem-se a lei como a conflitar com a razoabilidade.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, em julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul. Vencido, parcialmente, o relator. Reajustaram os votos proferidos anteriormente os ministros Carlos Britto, Ellen Gracie, Cezar Peluso e Carlos Velloso. Votou o Presidente na assentada anterior.

Brasília, 11 de novembro de 2004.


MARCO AURÉLIO


REDATOR PARA O ACÓRDÃO

*Supremo Tribunal Federal***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL****RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, com fundamento no artigo 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade da Lei estadual 11601, de 11 de abril de 2001, que tem o seguinte teor:

"Art. 1º - A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado.

§ 1º - Deverão obedecer aos princípios estabelecidos no "caput" os comunicados e as publicações legais.

§ 2º - É vedada toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósitos de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo.

Art. 2º - Nos jornais, comunicados avulsos, notas, informativos e demais publicidade dos atos do Poder Executivo Estadual, deverá constar, na própria peça ou jornal publicitário, o custo para os cofres públicos da veiculação e publicação.

§ 1º - Quando se tratar de jornais ou anúncios avulsos, deverá, também, constar a tiragem.

§ 2º - Quando a publicidade for veiculada pela imprensa falada, televisionada e pela Internet, deverá, igualmente, ao final, ser informado o custo da mesma para os cofres públicos do Estado.

Art. 3º - Todos os gastos com publicidade e divulgação de comunicados oficiais ou publicações legais do Poder Executivo Estadual deverão ser informados,



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

trimestralmente, à Assembléia Legislativa, com as seguintes especificações.

- I - órgão público responsável;
- II - objetivo da publicidade;
- III - veículo de comunicação utilizado;
- IV - empresa publicitária utilizada e
- V - valor total do contrato, discriminado o custo da produção e da veiculação.

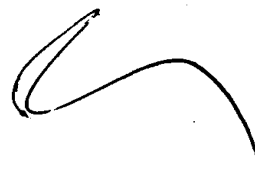
Art. 4 - A infração ao disposto nos artigos anteriores implicará imediato ressarcimento, por parte do ordenador das despesas irregulares, devendo a Procuradoria-Geral do Estado desencadear o procedimento de cobrança dentro de 30 (trinta) dias, sob pena de falta funcional.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário."

2. Aduz o requerente que o projeto de lei em que se converteu o ato ora impugnado teve origem parlamentar e, embora vetado pelo Governador, acabou promulgado pela Assembléia Legislativa. Sustenta a ocorrência de vício de iniciativa, em face do que preceitua o artigo 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, com ofensa ao princípio da separação dos Poderes (CF, artigo 2º).

3. A seguir, impugna cada uma das disposições da norma, pelos fundamentos a seguir sintetizados. Quanto ao artigo 1º, caput e § 1º, afirma que as exigências quanto à publicidade dos atos oficiais destinam-se apenas ao Poder Executivo, discriminação que não encontra eco no postulado constitucional que assegura a harmonia e independência dos Poderes. Já o § 2º estaria em desacordo com a garantia de acesso às informações do Poder Público que sejam de interesse geral, violando, ainda, a regra de publicidade dos atos oficiais (CF, artigo 5º, XXXII e 37, § 1º, respectivamente).



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

4. Quanto à exigência de veiculação dos custos das publicações oficiais, assevera que a imposição é desnecessária pois o tema constitui objeto de fiscalização do Tribunal de Contas local. O artigo 2º e seus parágrafos afrontam o princípio da economicidade e acabam inviabilizando o cumprimento da regra inserta no § 1º do artigo 37 da Carta de 1988.

5. No que se refere ao artigo 3º, afirma que há, em tema de fiscalização individual da gestão financeira, indevida transferência à Assembléia da competência constitucional reservada à Corte estadual de Contas (CF, artigo 71, II). Por outro lado, as despesas com publicidade podem ser acompanhadas pelos extratos publicados pelo Diário Oficial.

6. Instada a prestar informações, a requerida aduz que a norma questionada não modifica as atribuições dos órgãos da Administração Pública, mas apenas tratou de assegurar a efetividade da aplicação do princípio da impessoalidade previsto no § 1º do artigo 37 da Constituição. Esclarece que o objetivo da lei não foi dificultar a publicidade dos atos oficiais, mas sim impedir o uso de propagandas governamentais com conotações de ordem pessoal. Com relação ao artigo 3º, alega que a fiscalização de gastos do poder público se insere no rol de atribuições institucionais do Poder Legislativo (fls. 111/129).

7. O Tribunal deferiu parcialmente a medida cautelar pleiteada¹ e a indeferiu no tocante ao artigo 1º, § 1º e em relação aos artigos 4º e 6º da referida lei.

¹ "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

8. O Advogado-Geral da União Substituto Walter do Carmo Barletta, assumindo o posicionamento adotado por esta Corte, no sentido de que sua atribuição de "defender" a norma impugnada não o obriga a tornar-se "advogado da inconstitucionalidade", apresenta considerações coincidentes com o acórdão proferido na cautelar (fls. 173/188).

9. O Procurador-Geral da República Professor Geraldo Brindeiro discorda, em parte, da decisão proferida por esta Corte na cautelar, entendendo, quanto ao § 2º do artigo 1º, ser inconstitucional apenas a expressão "bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo". Quanto ao restante do dispositivo opina pela interpretação conforme à Constituição, para que a "vedação da publicação se restrinja à divulgação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme o disposto no § 1º do art. 37, da Constituição Federal". No mais, manifesta-se pela inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º (fls. 190/196).

OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE.

Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e).

Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais.

Preceito que veda 'toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo' (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação prática. Relevância da suspensão de sua vigência.

Cláusula que determina que conste nos comunicados oficiais o custo da publicidade veiculada. Exigência desproporcional e desarrazoada, tendo-se em vista o exagero dos objetivos visados. Ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput).

Prestação trimestral de contas à Assembléia Legislativa. Desconformidade com o parâmetro federal (CF, artigo 84 inciso XXIV), que prevê prestação anual de contas do Presidente da República ao Congresso Nacional.

Cautelar deferida em parte. Suspensão da vigência do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e incisos, da Lei 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul" (fls. 167/168).

*Supremo Tribunal Federal***ADI 2.472 / RS**

É o relatório, do qual se remeterão cópias a todos os Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): As questões objeto desta ação foram exaustivamente debatidas por ocasião do julgamento cautelar, razão pela qual peço vênia aos Colegas para, em algumas passagens, reportar-me aos termos do voto que então proferi. Quanto à alegação genérica de vício formal por afronta à reserva de iniciativa, afirmo sua inexistência por não se estar "diante de criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública do Estado, mas sim de disciplinamento da publicidade de atos oficiais, o que se insere na competência legislativa plena do Estado-membro. Assim entendendo, tenho que nenhuma violação ocorre ao artigo 61, § 1º, II, alínea e, da Carta Federal".

2. Passo ao exame individual dos dispositivos impugnados. Diz o **caput** do artigo 1º:

"Art.1º - A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado."

3. Observo tratar-se, em essência, de mera reprodução do § 1º do artigo 37 da Constituição Federal e que, por isso mesmo, não contém nenhuma das inconstitucionalidades indicadas na inicial. O fato de a regra estar dirigida apenas ao Poder Executivo não exonera os demais Poderes de sua observância cogente, enquanto preceito de índole constitucional. Conforme deixei registrado, "independentemente da prescrição local, deve o princípio ser observado por todos os agentes estatais, pouco importando se aqui se



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

pretendeu particularizá-lo ao Chefe do Poder Executivo do Estado". Inexiste, nesses termos, a alegada discriminação atentatória contra o Poder Executivo, a favor do Poder Legislativo.

4. Igual contexto atinge a regra do § 1º dessa disposição, que submete a igual disciplina os comunicados e as publicações legais. Não vislumbro, em conseqüência, nesta parte, qualquer inconstitucionalidade.

5. Já o § 2º do artigo 1º proíbe "toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou **subliminar** de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo". Tal vedação estaria em harmonia com os propósitos da norma constitucional moralizadora do § 1º do artigo 37, se interpretada em combinação com o seu *caput*, de modo a não pode haver publicidade de atividades de governo quando destinadas, em verdade, à promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado.

6. A generalidade do óbice, no entanto, pode acabar impedindo a publicidade legítima de ações governamentais, usurpando do Executivo Estadual o poder discricionário de avaliar o conteúdo de suas publicações. Por outro lado, o dispositivo pode "gerar perplexidade na sua aplicação prática, tendo em vista a dificuldade para se estabelecer a correta distinção entre o que é propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósitos de governo e o que não é, circunstância que pode causar obstáculos ao dever constitucional de informar e de prestar contas, a que se submete o agente público, extrapolando, assim, os limites específicos do § 1º do artigo 37 da Constituição".



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

7. Quanto à parte final do citado § 2º do artigo 1º da lei impugnada que veda a publicação "de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo", não pode prosperar a alegação da Assembléia de que o seu objetivo foi impedir a interferência do Executivo nos projetos de lei de sua iniciativa, por meio de esclarecimentos levados à opinião pública com o fim de estimular a *pressão* sobre os deputados. É lícito ao Governador do Estado informar à sociedade sobre os projetos submetidos ao Poder Legislativo, dado o interesse público que subsume da publicidade dos atos legiferantes em formação.

8. Conforme anotou o Parquet, "proibir o Poder Executivo de publicar matéria que tramite no âmbito do Poder Legislativo é impedir que a Administração seja transparente e coerente com os preceitos constitucionais de publicidade e moralidade".

9. Como consignei no voto da medida cautelar, "se de certo modo há que se compreender a preocupação do Legislativo sul-riograndense com a elaboração desses mecanismos de controle de que se acautelou, de outra maneira vale ponderar que esses instrumentos, estando relacionados com abuso de autoridade, já se encontram previstos no artigo 74 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na forma do que dispõe o artigo 22 da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990".

10. Não há como afastar, é certo, a vedação constitucional da propaganda governamental como forma de *autopromoção* e o *auto-enaltecimento*. Entretanto, a manutenção do preceito impugnado, "que tenta repetir o dispositivo constitucional em linguagem de incerta compreensão", certamente criará embaraços ao dever de informar e de prestar contas, inerente à atuação do Chefe do Poder Executivo. Penso que todo o § 2º deve ser declarado inconstitucional, até



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

porque a promoção pessoal do governante que poderia justificar sua manutenção encontra obstáculo expresso no próprio texto constitucional.

11. Oportuna, a propósito, a manifestação do ilustre Advogado-Geral, de que a restrição fixada pelo § 2º do artigo 1º da lei local "impõe um ônus excessivo à administração pública, restringindo sua capacidade de atuação no campo da propaganda. Pode-se facilmente perceber que a decisão em sede liminar e em virtude da farta jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que consagra a chamada reserva de administração, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade do preceito impugnado" (fl. 186).

12. Com relação ao artigo 2º e seus parágrafos, que prevêm a "obrigatoriedade de que da publicação de comunicados avulsos, notas, informativos e demais atos oficiais do Estado nos jornais, rádios, televisões, inclusive via Internet, conste o respectivo custo para os cofres públicos; e, no caso de jornais e anúncios avulsos, que se consigne também a tiragem, creio estar igualmente diante de exigência no mínimo desproporcional e desarrazoada pelos limites que impõe ao Governador e pelo exagero dos objetivos visados, sobretudo porque apenas obriga um dos Poderes, nada disciplinando a respeito dos outros".

13. Ademais, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem acarretará custos adicionais desnecessários ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput). Eventual abuso de contratação estará sujeito à fiscalização ordinária das despesas públicas pelo Tribunal de Contas local. Aflora, assim, a inconstitucionalidade do artigo 2º e §§ da Lei Estadual 11601/01.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

14. O artigo 3º assim dispõe:

"Art. 3º - Todos os gastos com publicidade e divulgação de comunicados oficiais ou publicações legais do Poder Executivo Estadual deverão ser informados, trimestralmente, à Assembléia Legislativa, com as seguintes especificações.

I - órgão público responsável;

II - objetivo da publicidade;

III - veículo de comunicação utilizado;

IV - empresa publicitária utilizada e

V - valor total do contrato, discriminado o custo da produção e da veiculação."

15. A determinação imposta ao Poder Executivo extrapola o parâmetro do artigo 71, inciso I, da Constituição, segundo o qual o Presidente da República deverá prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas da União para posterior julgamento pelo Congresso Nacional.

16. No julgamento da cautelar disse: "Com efeito, ainda que o texto da norma refira-se à informação e não à prestação de contas, é nítida a característica dessa última, tanto que determina sejam fornecidos à Assembléia os gastos com publicidade e divulgação, trimestralmente. Ora, gastos são parte da prestação de contas a que está obrigado o Governador anualmente, e não de três em três meses como quer o dispositivo. Diga-se de passagem que até mesmo o artigo 24 da Constituição rio-grandense-do-sul dispõe que anualmente será publicado no Diário Oficial do Estado **"relatório pormenorizado das despesas realizadas, na área de comunicação, especialmente em propaganda e publicidade."**

17. Como bem observou o Procurador-Geral da República, o mencionado artigo 3º e seus incisos, ao não observar as regras do artigo 71 da carta da República, "que é modelo federal de observância obrigatória pelos Estados-membros, transferiu à

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.472 / RS

Assembléia Legislativa atribuição que é do Tribunal de Contas, além de ter estabelecido uma prestação de contas trimestral, onde a Constituição dita anual". Não podem subsistir, pois, as previsões contidas no dispositivo sub examine.

18. Conforme ressaltai anteriormente, "a petição inicial transcreveu o texto da lei atacada de forma equivocada e incompleta, a começar pela data, que não é 23 e sim 11 de abril de 2001. No artigo 4º colocou o disposto no artigo 5º "Esta lei entra em vigor na data de sua publicação", olvidando-se de mencionar o real conteúdo da norma, conforme consta do Diário Oficial do Estado" (fl. 86):

Art. 4º - A infração ao disposto nos artigos anteriores implicará imediato ressarcimento, por parte do ordenador das despesas irregulares, devendo a Procuradoria-Geral do Estado desencadear o procedimento de cobrança dentro de 30 (trinta) dias, sob pena de falta funcional.

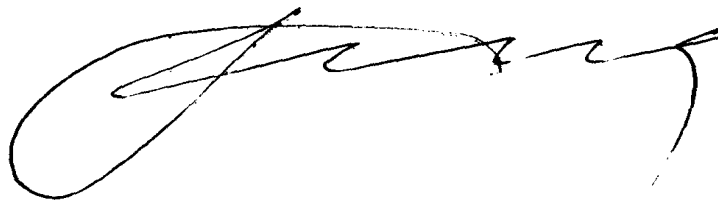
19. Não haveria de fato obstáculo ao exame da norma, ainda que o seu teor não tenha sido transcrito corretamente, uma vez que consta dos autos a sua publicação oficial. Deixo de apreciá-la, contudo, pela circunstância de que em nenhum momento, ao longo das 35 laudas da inicial, mereceu o tema qualquer fundamentação ou abordagem; tampouco é o caso de suspendê-la por arrastamento, porquanto harmônica, ao menos, com o artigo 1º de incontestável constitucionalidade". Igual contexto atinge os artigos 5º e 6º, que apenas cuidam da vigência da lei e da revogação das eventuais disposições em sentido contrário.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente em parte a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 1º; do



*Supremo Tribunal Federal***ADI 2.472 / RS**

artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e seus incisos, todos da Lei 11601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned centrally on the page.

01/04/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, entendo que a Assembléia Legislativa laborou no campo da moralidade administrativa e, mais de perto, do controle externo que a ela cabe e do princípio da impessoalidade, desde que entendamos, por esse princípio, a proibição, na linguagem coloquial, de vedetismo, de estrelismo, para que, às custas do erário, a autoridade não faça autopromoção ou "marketing" pessoal.

A lei é de boa inspiração, em princípio. Porém, nos artigos 2º e 3º, também entendo que houve um descomedimento, uma falta de proporcionalidade, para não dizer de razoabilidade, salvo, porém, o § 2º do artigo 1º - não o considero inconstitucional, tirante esta parte final: "bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo". Esse segundo relato da norma me parece digno de glosa.

Mantenho os §§ 1º e 2º do artigo 1º, à exceção dessa parte final. No mais, acompanho V.Exa.

É como voto.



01/04/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, reafirmo a visão que tive sobre a matéria quando apreciei o pedido de concessão de medida acauteladora. Na oportunidade, votei pela suspensão da lei como um todo, porquanto essa lei não serve à harmonia e à independência que deve haver relativamente aos Poderes do Estado.

Temos uma disciplina superdirecionada que sugere, na época em que aprovado o projeto de lei, um forte descompasso entre o Executivo e o Legislativo local. O princípio da impessoalidade é linear; deve ser observado no âmbito do Executivo, do Legislativo e também do Judiciário.

O que se tem, a *contrario sensu*, quanto à lei do Estado do Rio Grande do Sul? Apenas a imposição desse princípio basilar à Administração Pública, contido no artigo 37 da Constituição Federal, ao Executivo, disciplinando-lhe o serviço e a atividade.

Sem se fugir aos parâmetros próprios à harmonia a que me referi, à independência dos Poderes e, até mesmo, ao que apontaria, numa visão comum, como bom senso, não vejo como salvar o artigo 1º, que preceitua:



Art.1º A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado.

Salutar o dispositivo? Sim, pedagógico no que presta homenagem à cabeça do artigo 37 da Carta da República, mas introduzindo um trato da matéria limitado que conflita com esse mesmo artigo 37, ao versar algo apenas no tocante ao Poder Executivo, como se somente ele, não o Legislativo nem o Judiciário, claudicasse no campo da impessoalidade. Nisso, seguem-se os demais dispositivos:

§ 1º- Deverão obedecer aos princípios estabelecidos no "caput" os comunicados e as publicações legais.

Vossa Excelência conclui pela inconstitucionalidade do § 2º do artigo 1º:

§ 2º- É vedada toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo.

Uma autoproteção não justificada, presumindo-se o que normalmente ocorre.

E o artigo 2º:

Art. 2º - Nos jornais, comunicados avulsos, notas, informativos e demais publicidade dos atos do Poder Executivo Estadual, deverá constar, na própria peça ou jornal publicitário, o custo para os cofres públicos da veiculação e publicação.

O Executivo presta contas à Corte de Contas e, em vista dos parâmetros, a questão da impessoalidade, quando colocada em segundo plano, enseja até mesmo a ação de improbidade.

Peço vênia, Presidente - não vou ler o restante da lei, que tenho como extravagante, como contrária ao bom entendimento que deve haver entre os Poderes do Estado -, para reafirmar a óptica exteriorizada quando da apreciação da medida acauteladora e julgar procedente o pedido formulado na totalidade.

O artigo 4º é alcançado, até mesmo, pelo critério do arrastamento, no que prevê uma sanção para o descumprimento da lei.

É como voto na espécie.



01/04/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - V. Exa. permite? Tenho esse dispositivo - penso que todos temos - como auto-aplicável, de sorte que a sua não-reprodução, no âmbito dos demais Poderes, pela lei estadual gaúcha agora impugnada, não afasta a obrigatoriedade nem do Legislativo gaúcho, nem do Judiciário.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Por isso, Ministro Carlos Britto, penso que a razão está com o Ministro Marco Aurélio. O único sentido desta lei estadual - que é absolutamente desnecessária, porque na sua substância repete o art. 37, § 1º, da Constituição - é reduzir o seu alcance ao Poder Executivo. E quem conhece a série de ADIns do Rio Grande do Sul, no quadriênio passado, entende perfeitamente isso.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Apenas quero esclarecer que não impugnei todo o art. 1º, exatamente por entender que o Legislativo e o Judiciário gaúcho não escapam da proibição da impessoalidade.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - E ao Executivo alcançaria?

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - O Executivo fica com um reforço.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Talvez por pecar de forma mais reiterada. Só por aí.



O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Concurso formal no crime de responsabilidade que ofenderá, ao mesmo tempo, a Constituição Federal e a lei estadual.

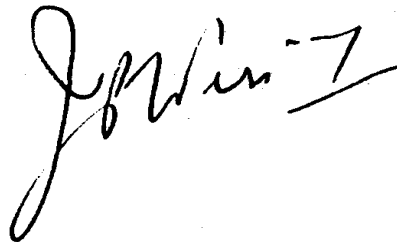
01/04/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, também peço vênia a V. Exa e acompanho o voto do Ministro Marco Aurélio para julgar a ação totalmente procedente. É que o único sentido da lei, quando cotejada com o dispositivo constitucional, é reduzir ao Poder Executivo as restrições e as proibições que a Constituição, no art. 37, § 1º, impõe a toda a Administração Pública e, conseqüentemente, aos Três Poderes.

CR/



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVDS.: PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: Após os votos do Senhor Ministro Relator e dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Carlos Velloso, que julgavam procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e seus incisos, todos da Lei nº 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul; dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Nelson Jobim, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que julgavam procedente a ação; e do voto do Senhor Ministro Carlos Britto, que acompanhava, em parte, o Relator, para, em relação ao § 2º do artigo 1º, declarar inconstitucional a expressão "bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo", pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 01.04.2004.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


+ / Luiz Tomimatsu
Coordenador

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

V O T O
(VISTA)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:

É o seguinte o inteiro teor da norma impugnada:

Lei Estadual n° 11.601, de 11 de abril de 2001:

"Art. 1° - A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado.

§ 1° - Deverão obedecer aos princípios estabelecidos no "caput" os comunicados e as publicações legais.

§ 2° - É vedada toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósitos de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo.

Art. 2° - Nos jornais, comunicados avulsos,



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

notas, informativos e demais publicidade dos atos do Poder Executivo Estadual, deverá constar, na própria peça ou jornal publicitário, o custo para os cofres públicos da veiculação e publicação.

§ 1º - Quando se tratar de jornais ou anúncios avulsos, deverá, também, constar a tiragem.

§ 2º - Quando a publicidade for veiculada pela imprensa falada, televisionada e pela internet, deverá, igualmente, ao final, ser informado o custo da mesma para os cofres públicos do Estado.

Art. 3º - Todos os gastos com publicidade e divulgação de comunicados oficiais ou publicações legais do Poder Executivo Estadual deverão ser informados, trimestralmente, à Assembléia Legislativa, com as seguintes especificações.

I - órgão público responsável;

II - objetivo da publicidade;

III - veículo de comunicação utilizado;

IV - empresa publicitária utilizada e

V - valor total do contrato, discriminado o custo da produção e da veiculação.

Art. 4º - A infração ao disposto nos artigos anteriores implicará imediato ressarcimento, por parte do ordenador das despesas irregulares, devendo a Procuradoria-Geral do Estado desencadear o procedimento de cobrança dentro de 30 (trinta) dias, sob pena de falta funcional.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário."

Maurício Corrêa julga procedente em parte a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 1º, do art. 2º e seus parágrafos e do art. 3º e seus incisos, da referida Lei nº 11.601, de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul.

Carlos Britto adere, com ressalva ao voto de Maurício Corrêa, mantendo os §§ 1º e 2º do art. 1º.

Marco Aurélio pronunciou-se pela inconstitucionalidade total da lei, nos seguintes termos:

"... reafirmo a visão que tive sobre a matéria quando apreciei o pedido de concessão de medida acauteladora. Na oportunidade, votei no sentido de suspender-se a lei como um todo, porquanto essa lei não serve à harmonia e à independência que deve haver considerados os Poderes do Estado.

Temos uma disciplina superdirecionada que sugere, na época em que aprovado o projeto de lei, um forte descompasso entre o Executivo e o Legislativo local. O princípio da impessoalidade é linear; deve ser observado no âmbito do Executivo, do Legislativo e também do Judiciário.

O que se tem, **a contrario sensu**, considerada a lei do Estado do Rio Grande do Sul? Apenas a imposição desse princípio basilar à Administração Pública, contido no artigo 37, ao Executivo, disciplinando-se serviço e atividade do Executivo.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

Não vejo, sem se fugir aos parâmetros próprios à harmonia a que me referia, à independência dos Poderes, sem fugir, até mesmo, ao que apontaria, numa visão comum, como bom senso, não vejo como salvar o artigo 1º, que preceitua:

'Art.1º A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado.'

Salutar o dispositivo? Sim, pedagógico no que presta homenagem à cabeça do artigo 37 da Carta da República, mas introduzindo um trato da matéria limitado que conflita com esse mesmo artigo 37, ao versar algo apenas no tocante ao Poder Executivo, como se somente ele, não o Legislativo nem o Judiciário, claudicasse nesse campo da impessoalidade. Nisso, seguem-se os demais dispositivos:

'§ 1º- Deverão obedecer aos princípios estabelecidos no "caput" os comunicados e as publicações legais.'

V. Exa. conclui pela inconstitucionalidade do § 2º da Lei:



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

'Art. 2º- É vedada toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo.'

Uma autoproteção não justificada, presumindo-se o que normalmente ocorre.

E o artigo 2º:

'Art. 2º - Nos jornais, comunicados avulsos, notas, informativos e demais publicidade dos atos do Poder Executivo Estadual, deverá constar, na própria peça ou jornal publicitário, o custo para os cofres públicos da veiculação e publicação.'

O Executivo presta contas à Corte de Contas e, considerados os parâmetros, a questão da impessoalidade, quando colocada em segundo plano, enseja até mesmo a ação de improbidade.

Peço vênica, Presidente - não vou ler o restante da lei, que tenho como extravagante, como contrária ao bom entendimento que deve haver entre os Poderes do Estado -, para reafirmar a óptica exteriorizada quando da apreciação do pedido de concessão de medida acauteladora e julgar procedente o pedido formulado na totalidade.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2.472-8 - RIO GRANDE DO SUL

O artigo 4º é alcançado até mesmo pelo critério do arrastamento, no que prevê uma sanção para o descumprimento da lei."

Também Celso de Melo e Sepúlveda Pertence aderem às razões expressas por Marco Aurélio.

A disciplina conferida pelo legislador gaúcho à matéria acaba por revelar-se discriminatória para com o Poder Executivo reduzindo o significado da norma constitucional de referência (art. 37, § 1º).

Por isso, tal como apontado também no voto de Sepúlveda Pertence, o seu significado normativo passou a ser o de fixar restrições e proibições ao Poder Executivo e não aos Três Poderes.

Assim, também entendo deva ser declarada a inconstitucionalidade total da Lei.

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, vou aderir, integralmente, ao fundamento do voto do Ministro Gilmar Mendes.



11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SUL

RETIFICAÇÃO DE VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie – Sr. Presidente, vou aderir ao voto do Ministro Gilmar Mendes.

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO
SUL

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Sr. Presidente, vou
aderir ao voto do Ministro Gilmar Mendes. ✓

Supremo Tribunal Federal

11/11/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8 RIO GRANDE DO SULV O T O

(RETIFICAÇÃO)

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, vou aderir ao voto do Ministro Gilmar Mendes. *CV*

-.....-

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.472-8**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVDS.: PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: Após os votos do Senhor Ministro Relator e dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Carlos Velloso, que julgavam procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e seus incisos, todos da Lei nº 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul; dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Nelson Jobim, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que julgavam totalmente procedente a ação; e do voto do Senhor Ministro Carlos Britto, que acompanhava, em parte, o Relator, para, em relação ao § 2º do artigo 1º, declarar inconstitucional a expressão "bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo", pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 01.04.2004.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul, vencido parcialmente o Relator. Reajustaram os votos proferidos anteriormente os Senhores Ministros Carlos Britto, Ellen Gracie, Cezar Peluso e Carlos Velloso. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim, na assentada anterior. Plenário, 11.11.2004.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso

de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário