

16/05/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.275-4 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : CLAUDIO LUIS NEVES CASTELLANO
ADVOGADO : ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR E OUTROS

EMENTA: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria.

II - Precedentes do STF.

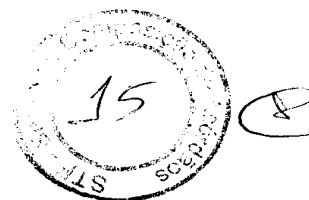
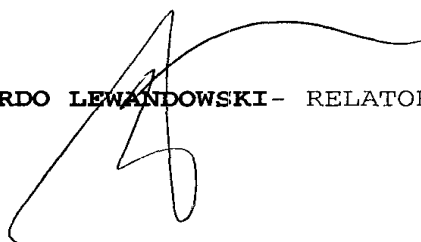
III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.

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 Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie, Presidente, e o Senhor Ministro Eros Grau.

Brasília, 16 de maio de 2007.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.275-4 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : CLAUDIO LUIS NEVES CASTELLANO
ADVOGADO : ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR E OUTROS


R E L A T Ó R I O

Trata-se de ação direta, com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 103, V, da Constituição da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual 9.080, de 17 de fevereiro de 1995 (fls. 02-09).

O requerente alega a ocorrência de violação ao disposto nos arts. 2º; 61, § 1º, II, e; e 167, II, da Constituição de 1988.

A lei impugnada apresenta o seguinte teor:

"Art. 1º - Fica criado o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue - COFISAN, órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde, que tem por competência o controle e a fiscalização da coleta, do armazenamento, do transporte, da guarda, do processamento e de transfusão do sangue e seus derivados, objetivando a redução de doenças e outros agravos por ele transmitidos.



Art. 2º - O Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue terá sua composição e organização fixadas por regulamento, garantindo a participação de representantes da comunidade, entidades e prestadores de serviços da área da saúde, além do Poder Público, observado o que dispõe o artigo 226 da Constituição do Estado de São Paulo.

Art. 3º - Compete à Secretaria de Estado da Saúde regulamentar a presente Lei, no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir de sua vigência, cujas normas necessárias à execução prescreverão, também, sobre as penas cabíveis que serão sempre revertidas às ações e serviços de sangue.

Art. 4º - As despesas oriundas da presente Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria da Secretaria de Estado da Saúde.

Parágrafo único - Se necessário, por falta de recursos disponíveis no orçamento fiscal, o Poder Executivo poderá abrir crédito suplementar, condicionado à aprovação do Poder Legislativo.

Artigo 5º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação." (Fl. 10)

O Governador do Estado de São Paulo afirma tratar-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar, em que foi criado o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue - COFISAN, órgão auxiliar da Secretaria da Saúde, com competência para controlar e fiscalizar a coleta, armazenamento, transporte, guarda, processamento e transfusão do sangue e seus derivados.

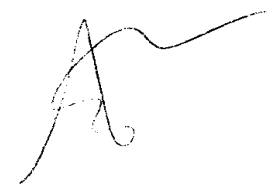
Alega que "a criação de órgãos na Administração Pública Centralizada e Descentralizada envolve matéria compreendida no



campo das atribuições inerentes à função administrativa, cujo exercício pressupõe a competência implícita do Chefe do Executivo para, em caráter privativo, deflagrar o competente processo legislativo" (fls. 04-05).

Aduz, ainda, que "a falta de higidez constitucional da propositura ora atacada não se limita ao aspecto formal, mas também abrange o próprio mérito, na medida em que implica em violação do princípio da separação dos poderes e funções do Estado" (fl. 06). De acordo com o Governador, "por força desse postulado republicano, nenhum conteúdo normativo ordinário pode ensejar que as regras concernentes à estruturação do aparato administrativo fujam ao controle do Poder Executivo, que tem a função primordial de administrar, e lhe sejam impostas em desconformidade com seus planos, critérios e disponibilidades" (fl. 07).

Sustenta, também, que "o órgão colegiado ali instituído desconsidera a experiência administrativa concreta, além de ignorar que já existe, no âmbito da Secretaria da Saúde, a HEMO-REDE - Rede Estadual de Hematologia-Hemoterapia, constituída precisamente para desenvolver e coordenar as ações governamentais nessas especialidades" (fl. 07).

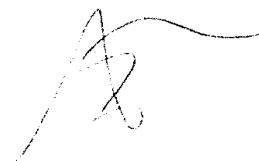


Alega, por fim, que a lei em questão "gera inquestionável aumento da despesa pública, sem contudo indicar, de forma adequada, os correspondentes recursos orçamentários disponíveis e próprios para atender aos novos encargos" (fl. 08).

Solicitadas informações, o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo as prestou (fls. 19-25), oportunidade em que sustentou a inexistência do vício de iniciativa, tendo em conta que se trata de matéria voltada à saúde, em que não se aplicaria o princípio da reserva de iniciativa ao Executivo. Afirmou, ainda, que "a despesa pública suportada com esse Conselho está dentro da previsão orçamentária, não constituindo ônus suplementar" (fl. 24).

Em julgamento datado de 20.9.1995, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da lei impugnada, em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - CRIAÇÃO DE ÓRGÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA - VÍCIO FORMAL - Ao primeiro exame, exsurge vício de iniciativa quando o diploma legal teve origem na própria Assembléia e versava sobre a criação de órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde. Isto ocorre



quanto à Lei, do Estado de São Paulo, de nº 9.080, de 17 de fevereiro de 1995". (fl. 60)

A Advocacia-Geral da União ratificou os argumentos expendidos pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, requerendo seja declarada a improcedência da ADI (fls. 64-70).

A Procuradoria-Geral da República, em parecer de fls. 72-78, manifestou-se pela procedência da presente ADI, nos seguintes termos:

"(...)

8. É remansada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a questão específica da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo no tocante a leis que criem e estructurem órgãos da administração pública, como se verifica na decisão por unanimidade da Corte na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2417/SP, Relator o Exmo. Sr. Ministro MAURÍCIO CORRÊA:

'EMENTA: MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DA LEI Nº 10.539, DE 13.04.2000, DO ESTADO DE SÃO PAULO. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SETOR EDUCACIONAL. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO.

2. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, propor à Assembléia Legislativa projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e

órgãos da administração pública (CF, artigo 61, § 1º, II, 'e').

3. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformando-se em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo.

Medida cautelar deferida' (DJ de 18.05.2001).

9. No mesmo sentido, a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1391-SP, Relator o Exmo. Sr. Ministro CELSO DE MELLO, DJU de 28.11.97.

10. É igualmente pacífico o entendimento da Corte acerca da observância obrigatória, pelos Estados, dos parâmetros do processo legislativo federal, bem como de sua inquestionável repercussão sobre a separação de Poderes:

'Ação Direta de Inconstitucionalidade 2239/SP - Medida Cautelar, Relator o Exmo. Sr. Ministro ILMAR GALVÃO:

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10309/99, DO ESTADO DE SÃO PAULO, ORIUNDA DE PROJETO DE MEMBRO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 61, I, E, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Plausibilidade da alegação da ofensa ao dispositivo constitucional em referência, corolário do princípio da separação de Poderes, de observância imperiosa pelos Estados Membros, conforme

entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar deferida para suspensão provisória da eficácia do diploma normativo sob enfoque' (DJ de 15.12.2000).'

11. Da mesma forma decidiu o Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 645/DF, Relator o Exmo. Sr. Ministro ILMAR GALVÃO, DJU de 13.12.96.

12. Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à impossibilidade de se realizar despesas ou assumir obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais:

'Ação Direta de Inconstitucionalidade 352/DF - Medida Cautelar, Relator o Exmo. Sr. Ministro CELSO DE MELLO:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - LEI N. 1119/90 - ESTADO DE SANTA CATARINA - MATÉRIA FINANCEIRA - ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - CRIAÇÃO DE DESPESA SEM CORRESPONDENTE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL - SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - 'PERICULUM IN MORA' - SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA.

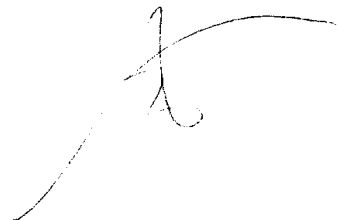
A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía ao Chefe do Poder Executivo da União a iniciativa de leis referentes a matéria

financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas.

Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese, sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na Constituição Federal, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes.

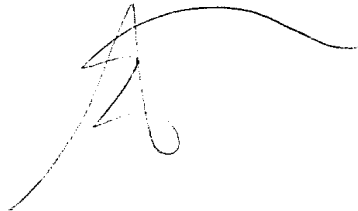
A potencialidade danosa e a irreparabilidade dos prejuízos que podem ser causados ao Estado-Membro por leis que desatendam a tais diretrizes justificam, ante a configuração do **'periculum in mora'**, emergente, a suspensão cautelar do ato impugnado' (Votação unânime. DJ de 08.03.91).'

13. Assim sendo, por todo o exposto, o parecer é no sentido de que seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por todos os fundamentos invocados pelo Autor." (Fls. 75-78)



À fl. 90, o Ministro Carlos Velloso, então relator, determinou que o autor se manifestasse a respeito da vigência dos atos impugnados. Diante disso, o Estado de São Paulo informa a edição da Lei estadual 10.936/2001, que institui e regulamenta o Sistema de Sangue, Componentes e Derivados do Estado de São Paulo, mas afirma que a mesma não teve qualquer repercussão sobre a vigência da impugnada Lei 9.080/95. Pede o seguimento da presente ADI para que seja julgado procedente o pedido (fls. 95-96).

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

16/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.275-4 SÃO PAULOV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): - Entendo que a Lei estadual paulista 9.080/95, de iniciativa parlamentar, ao criar o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue - Cofisan -, importou em ofensa direta ao texto constitucional.

Com efeito, deve ser reconhecido o vício de forma da lei impugnada, uma vez que há afronta ao dispositivo constitucional que estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a criação e extinção de órgãos da administração pública. Refiro-me, nesse aspecto, ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição de 1988, o qual se aplica, tendo em conta o princípio da simetria, aos Estados-membros.

A Lei 9.080/95, do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, ao criar o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue, órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde, entidade, portanto, da estrutura da administração pública direta, não atendeu ao comando constitucional que estabelece ser a



iniciativa de projeto de lei privativa do Chefe do Poder Executivo, no caso, o Governador de Estado.

Pertinente, portanto, o parecer da Procuradoria-Geral da República ao trazer à colação reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a questão específica da iniciativa do Chefe do Poder Executivo no tocante a leis que criem e estruturam órgãos da administração pública. A propósito do tema, merecem ser citadas as seguintes decisões, proferidas recentemente:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.10.238/94 DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE
ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE
UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE
INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º,
INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração.

2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil.

3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988.

4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento.



A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento.

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul." (ADI 1.144, Rel. Min. Eros Grau)

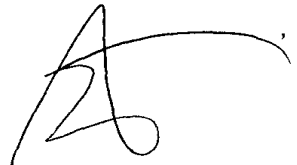
"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 239/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DISPOSIÇÕES CONCERNENTES A ÓRGÃOS PÚBLICOS E A ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL.

1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (ADI 2.750, Rel. Min. Eros Grau).

No mesmo sentido: ADI 2.719, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.720, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello.

Ademais, não colhe o argumento trazido aos autos pela Assembléia Legislativa de que, por tratar-se de matéria afeta à saúde, poder-se-ia admitir, excepcionalmente, a iniciativa parlamentar de projeto de lei que disponha sobre a criação,



estruturação e atribuições de órgãos do Executivo. É que as normas constitucionais referentes à iniciativa de projetos de lei dessa espécie não admitem mitigação da forma pretendida, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes, o que torna insubsistente a alegação.

Acresce, ainda, que não houve qualquer previsão, no diploma legal impugnado, quanto às receitas necessárias para cobrir as despesas com a criação e a manutenção do órgão em comento.

Com essas considerações, acolho o parecer da Procuradoria-Geral da República para reconhecer que se revela formalmente inconstitucional a Lei Estadual paulista 9.080/95, considerada a pacífica jurisprudência da Corte na matéria.

Isso posto, julgo procedente esta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da mencionada Lei 9.080/95.

É o meu Voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.275-4

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

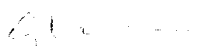
ADV.: YURI CARAJELES COV

ADV.: ALEXANDRE ISSA KIMURA E OUTROS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Eros Grau. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 16.05.2007.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

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


Luiz Tomimatsu
Secretário