

15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVOGADO : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO  
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
ADVOGADO : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

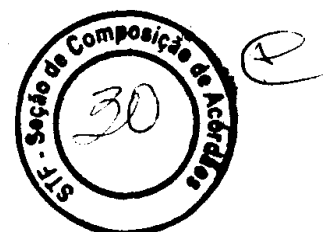
1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que "a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00].

2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta.

3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [Massnahmegesetze], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material.

4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165,

0



ADI 820 / RS

III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes.

5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88.

6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.

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 do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer da ação e, por maioria, julgar procedente nos termos do voto do Relator.

Brasília, 15 de março de 2007.

EROS GRAU

-

RELATOR

06/10/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVOGADO : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO  
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
ADVOGADO : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: O Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe ação direta na qual objetiva a declaração de inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição daquele Estado-membro e de todos os dispositivos da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.

2. O teor dos preceitos impugnados é o seguinte:

"Art. 202. O Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

[...]

§ 2º - Não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, através de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, de forma a criar condições que lhes garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade."

Lei 9723, de 16 de setembro de 1992:



“Art. 1º - O repasse de verbas para manutenção e conservação das escolas públicas do Estado do Rio Grande do Sul é regido por esta lei.

Parágrafo único - As despesas a que se referem o ‘caput’ deste artigo são aquelas destinadas à manutenção e conservação das escolas, aquisição de material de consumo, serviços, encargos e taxas de serviços públicos.

Art. 2º - O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul depositará, trimestralmente, até o dia 10 do mês, em instituição bancária da mesma região administrativa em que se localizar a escola, os recursos financeiros para a manutenção e conservação da mesma.

§ 1º - Os titulares de conta-corrente serão o diretor da escola e um membro designado pelo Conselho Escolar da Instituição.

§ 2º - Para fazer jus ao repasse automático de verbas, o estabelecimento de ensino deverá contar com o Conselho Escolar em funcionamento.

§ 3º - O Índice Anual de Participação será fixado a cada mês de março e corresponderá à proporção definida pela relação entre o número total de alunos matriculados na rede pública estadual do Estado do Rio Grande do Sul e o número total de alunos matriculados na escola pública que receberá o recurso.

§ 4º - Às escolas que não tiverem Conselho Escolar em funcionamento será repassado o percentual de 30% da parcela ideal que lhe caberia até que o Conselho Escolar venha a funcionar pelo período de seis meses, findo o qual a escola passará a receber o repasse conforme o seu índice Anual de Participação.

§ 5º - Os recursos de que trata o ‘caput’ terão valor fixado pela relação existente entre os 10% dos recursos destinados ao ensino, conforme o artigo 202, § 2º, da Constituição do Estado e o Índice Anual de Participação das Escolas.

Art. 3º - O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul publicará, até o quinto dia útil de cada mês, os totais bruto e líquido dos recursos investidos na manutenção, conservação e desenvolvimento do ensino público.

Art. 4º - Os recursos serão utilizados em cada estabelecimento de ensino a critério de um Conselho Escolar, devendo ser aplicados em despesas de custeio e, excepcionalmente, com serviços de terceiros, ficando vedada a sua aplicação no pagamento de pessoal.

ADI 820 / RS

Parágrafo único - As escolas que não aplicarem todas as verbas no período de um ano devolvê-las-ão à Secretaria de Estado da Educação para a constituição de um Fundo Complementar destinado à manutenção das escolas.

Art. 5º - A direção e a administração de cada unidade farão a prestação de contas de cada repasse e o balanço anual, que deverá ser aprovado em assembléia da comunidade escolar e enviado ao órgão encarregado do Estado, sob pena de interrupção do repasse de que trata esta lei, no ano seguinte.

Parágrafo único - A prestação de contas das escolas será feita mensalmente ao Conselho Escolar e trimestralmente à Secretaria de Estado da Educação, em balancetes padronizados, que publicará trimestralmente os relatórios parciais sobre a aplicação de verbas.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário."

3. O requerente sustenta que o preceito da Constituição gaúcha atacado, ao determinar a aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais", vinculou a receita de impostos a uma despesa específica, o que contraria o disposto no artigo 167, IV, da Constituição do Brasil. De outro lado, a lei estadual, de origem parlamentar, suprimiria o trecho "da regulação das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual recursos que nelas, e só nelas, deveriam ser destinados, ofendendo assim o art. 165, 'caput' e parágrafos 2º e 8º, da mesma Carta, de aplicação obrigatória aos Estados-Membros".

4. Afirma que a iniciativa da lei orçamentária é privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante o disposto no artigo 165, *caput*, da Constituição do Brasil, sendo certo que a ele incumbe administrar a execução do orçamento e, principalmente, traçar os objetivos maiores da Administração [Artigo 84, II, CB/88]. Por isso

ADI 820 / RS

mesmo é que os textos normativos impugnados, dando destinação aos recursos e disciplinando a sua aplicação em lei de iniciativa parlamentar, violariam o princípio da harmonia entre os Poderes [artigo 2º c/c o artigo 25, CB/88].

5. A Assembléia Legislativa alega que não ocorreu afronta ao princípio da harmonia entre os Poderes. Isso porque o Legislativo estadual detém competência para legislar sobre matéria concernente à educação, conforme expressamente prevê o artigo 52, XIV, da Constituição do Estado e o artigo 24, IX, da Constituição do Brasil. Afirma, por fim, que a Lei n. 9.723/92 não ofende preceitos da Constituição de 1.988 [artigos 165, *capit* e §§ 2º e 8º, e 167, IV], vez que apenas regulou a destinação da verba orçamentária "já devidamente destinada para manutenção e conservação da rede pública de ensino do Estado", sem criar despesa não prevista anteriormente.

6. O Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida liminar [fls. 177].

7. O Advogado-Geral da União sustenta, preliminarmente, a extinção do processo, sem julgamento do mérito, no que diz respeito à Lei 9723/92, por entender que se trata de ato normativo de efeito concreto, insuscetível de apreciação no controle concentrado. No mérito, requer a improcedência total da presente ação [fls. 182/201].

8. O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido [fls. 203/208].

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.



06/10/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): Analiso, de plano, a preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, atinente ao pedido de extinção do processo, sem julgamento de mérito, quanto à Lei n. 9.723/92. Afirma-se a inviabilidade do controle in abstracto no caso, visto que a lei se reveste "de efeitos nitidamente concretos, típicos de ato de caráter material".

2. Os atos normativos de efeitos concretos caracterizam-se por não serem dotados da generalidade peculiar às normas jurídicas, visto que editados para o fim específico de regular uma situação particular, individualizada. Na ADI n. 1.523-SC, DJ de 31.3.00, o Tribunal entendeu que "só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade", como anteriormente afirmara o Ministro Celso de Melo no acórdão proferido na ADI n. 203, DJ de 20.4.90.

3. É certo que, se o texto normativo sob exame for carente de generalidade, não se caracterizando como impessoal e abstrato, descabe proceder ao exame de sua constitucionalidade pela via da ação direta. Ocorre que esta Corte, ao julgar medida liminar na ADI n. 2.137-RJ, Pertence, DJ de 12.5.00, proclamou que o fato de os destinatários da lei serem determinados não significa, necessariamente, que se operou individualização suficiente para que se a tenha por norma de efeitos concretos: "Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de



ADI 820 / RS

veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: **a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos**" (grifei).

4. Norma jurídica é preceito, abstrato, genérico e inovador --- tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados --- que se integra no ordenamento jurídico<sup>1</sup>.

5. Ao Poder Legislativo é confiada a tarefa de emanar textos normativos que, na dicção de RENATO ALESSI<sup>2</sup>, consubstanciam estatuições primárias, isto é, textos normativos que valem por força própria.

6. Mas --- continua ALESSI --- ao Poder Legislativo está atribuída também a emanção de certos atos que não estão voltados à integração do ordenamento jurídico, albergando, portanto, diverso conteúdo e diversa finalidade. Mencione-se, neste passo, os atos legislativos que se refere como lei em sentido apenas formal. Trata-se de estatuições primárias, na medida em que emanadas do Poder Legislativo, ainda que sem conteúdo normativo; leis, embora não possam ser caracterizadas como normas jurídicas.

7. ALESSI conclui sua exposição contrapondo as noções de lei e de norma. Norma é todo preceito expresso mediante estatuição primária [na medida em que vale por força própria, ainda que eventualmente com base em um poder não originário, mas derivado ou atribuído ao órgão que a emana], ao passo que lei é toda estatuição,

---

<sup>1</sup> Meu O direito posto e o direito pressuposto, 6ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2.003, pág. 239.

<sup>2</sup> Principii di diritto amministrativo, 4ª ed., vol. I, Giuffrè, Milano, 1.978, pág. 14.





embora carente de conteúdo normativo, expressa, necessariamente com valor de estatuição primária, pelos órgãos legislativos ou por outros órgãos delegados daqueles. A lei não contém, necessariamente, uma norma. Por outro lado, a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei. E assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei.

8. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [*Massnahmegesetze*], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. As sementes da teorização desenvolvida em torno delas encontram-se na oposição entre ambas --- lei em sentido formal e lei em sentido material. Cuida-se, então, de lei não-norma. Precisamente a edição delas é prevista pela Constituição do Brasil no seu artigo 37, XIX e XX.

9. Desse modo, imprescindível saber se o ato impugnado consubstancia lei-norma, lei em sentido material, abrangendo, ao estabelecer os requisitos necessários ao recebimento do repasse de verbas para sua manutenção e conservação, todas as escolas públicas estaduais ou, ao contrário, se particularizou seus destinatários, caracterizando, destarte, lei que não é norma, lei apenas em sentido formal.

10. Verifico, na espécie, a possibilidade de análise do texto normativo impugnado pela via da ação direta, vez que a lei estadual consubstancia lei-norma; possui generalidade e abstração suficientes para o seu conhecimento; seus destinatários são determináveis, e não determinados.

ADI 820 / RS

11. Sendo assim, rejeito a preliminar argüida pelo Advogado-Geral da União. Conheço da ação.
12. Ultrapassada a preliminar de conhecimento, passo a examinar a constitucionalidade dos textos normativos impugnados.
13. No caso concreto, o § 2º do artigo 202 da Constituição gaúcha e a Lei estadual n. 9.723/92, um e outra estabelecem a vinculação de dez por cento dos recursos destinados às despesas de manutenção e conservação das escolas públicas estaduais mediante transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, devendo esses recursos ser transferidos a cada estabelecimento de ensino com depósito em conta corrente, a ser movimentada pelo diretor da escola e por um membro designado pelo Conselho Escolar da Instituição.
14. O objetivo dos textos normativos impugnados é a criação de sistema que refletiria, no Estado-membro, espécie de gestão democrática do ensino, nos termos do disposto no artigo 206, VI, da Constituição do Brasil<sup>3</sup>.
15. Aqui, porém, a decisão sobre a aplicação de recursos públicos é transferida do Poder Executivo para entidades que não são públicas, os Conselhos Escolares, colegiados que, nos termos do disposto no artigo 2º da Lei estadual gaúcha n. 9.232/91 (fls. 165), são dotados de funções deliberativas.
16. E há, na espécie, vício de iniciativa, vez que os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária, pena de incorrerem em vício formal. Veja-se o disposto no artigo 165, III, da Constituição do Brasil, que confere

---

<sup>3</sup> "Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei".

ADI 820 / RS

privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária [ADI n. 1.689-2, Sydney Sanches, DJ de 2.5.03].

17. Deveras, o § 2º do artigo 202 da Constituição estadual, ao determinar que “[n]ão menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais”, estabelece uma vinculação orçamentária. E, mais --- insisto neste ponto --- sendo a decisão sobre a aplicação de recursos públicos transferida do Poder Executivo para entidades que não são públicas.

18. Essa previsão limita a ação do Poder Executivo atinente à elaboração da proposta orçamentária, violando iniciativa a ele inerente, nos termos do disposto no artigo 165 da Constituição do Brasil [ADINC 780-7, Celso de Mello, DJ de 16.4.93]. Outrossim, aquela transferência de poder de decisão sobre a aplicação de recursos públicos --- não meramente de gestão, pois --- resulta incompatível com a Constituição. Como a Lei n. 9.723/92 foi elaborada para disciplinar esse preceito da Constituição estadual, forçoso reconhecer que também ela foi alcançada pelos vícios em causa.

Julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723/92.



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. EROS GRAU**

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO


REQDO.: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

**Decisão:** Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Relator, e Joaquim Barbosa, conhecendo e julgando procedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim, Presidente. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente. Plenário, 06.10.2004.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

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

  
/p/ Luiz Tomimatsu  
Secretário

15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL****VOTO - VISTA****O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO**

A presente ação de inconstitucionalidade é de autoria do Governador do Rio Grande do Sul, que fundamenta sua legitimação processual no inciso V do art. 103 da Constituição de 1988. Seu objeto é declarar:

I - a inconstitucionalidade do artigo 202 da Constituição sul-rio-grandense, que vincula "não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino (...) à manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, através de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares". Isto, visando "a criar condições que garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade";

II - a inconstitucionalidade de todos os dispositivos da Lei estadual nº. 9.723, de 16 de setembro de 1992, que, ao regulamentar o repasse de verbas para manutenção e conservação das escolas públicas do Rio Grande do Sul, determinou que tais recursos devem ser transferidos para cada estabelecimento de ensino por meio de depósito em conta corrente, a ser movimentada pelo diretor da escola

e por um membro designado pelo Conselho Escolar da Instituição.

2. Pois bem, ao proferir o seu voto, o insigne ministro **Eros Grau** rejeitou a preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União e conheceu da ação. No mérito, porém, o digno relator entendeu que os textos impugnados não podiam dispor sobre matéria orçamentária, porquanto a Constituição Federal confere privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre os orçamentos anuais. E foi nesse contexto que Sua Excelência concluiu pela inconstitucionalidade formal dos dispositivos ora censurados, afirmando:

"(...)

13. Com efeito, o § 2º do artigo 202 da Constituição estadual, ao determinar que "Não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais", estabelece uma vinculação orçamentária. E, mas - insisto neste ponto - sendo a decisão sobre a aplicação de recursos públicos transferida do Poder Executivo para entidades que não são públicas.

14. Essa previsão limita a ação do Poder Executivo, atinente à elaboração da proposta orçamentária, violando iniciativa a ele inerente, consoante o disposto no artigo 165 da Constituição do Brasil (...). Outrossim, aquela transferência de poder de decisão sobre a aplicação de recursos públicos - não meramente de gestão, pois - resulta incompatível com a Constituição. Como a Lei 9723/92 foi elaborada para disciplinar esse preceito da Constituição estadual,

*forçoso reconhecer que também ela foi alcançada pelos vícios em causa.*

*(...)"*

3. É neste ponto que encerro este breve apanhado do sucedido na assentada do dia 06 de outubro de 2004 e passo ao voto que me cabe proferir, por dever de ofício.

4. Manifesto, de saída, minha adesão ao entendimento de que ambos os diplomas jurídicos impugnados veiculam comandos gerais, impessoais e abstratos, o que os torna suscetíveis de ataque pela via processual direta da ação inconstitucionalidade. O que me leva a conhecer da ação, rejeitando, por conseguinte, a preliminar suscitada pelo Advogado Geral da União.

5. Já na parte que diz respeito ao mérito do feito, devo confirmar que a vigente Constituição Federal conferiu ao Chefe do Poder Executivo a competência para deflagrar o processo de elaboração de leis que disponham sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais<sup>1</sup>. Competência que se exerce debaixo de numerosos condicionamentos, como o de não implicar a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (inciso IV do art. 167), **porém com uma exceção que tem tudo a ver com a presente ADIN**. Refiro-me à destinação de recursos "para manutenção e desenvolvimento do ensino", excepcionalmente permitida

---

<sup>1</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

pelo fato de que tal vinculação decorre da própria Lei Republicana, como se vê da seguinte passagem:

"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

6. Este o ponto central da questão, segundo o meu particular juízo. Pode a Lei Maior sul-rio-grandense impor à elaboração dos orçamentos anuais do Estado uma cláusula de reserva de dotação para as necessidades de manutenção e conservação das escolas públicas estaduais? Mais exatamente, uma reserva de 10% dos recursos anualmente destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público estadual, visando *"a criar condições que garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade"*?

7. Minha resposta é afirmativa. O Diploma Estadual em causa já havia ampliado de 25 para 35% aquele mínimo de receitas públicas vinculadas a que se refere o art. 212 da Constituição Federal, **sem que a presente ADIN impugnasse tal ampliação**. Logo, o que se deu em sobrepasso não foi uma vinculação originária. A vinculação já existia e dentro dela o que se fez foi uma especificação. Uma simples distribuição ou densificação *dotacional*, num percentual que a toda evidência se contém nos limites da razoabilidade (10%, conforme anteriormente anotado).



8. É de se acrescentar: razoabilidade quanto ao percentual das despesas totais com o setor de ensino público estadual, razoabilidade quanto à sobredita densificação *dotacional*. Pois assegurar uma política pública de manutenção e conservação de escolas estatais é uma das mais elementares condições materiais objetivas para a eficácia de qualquer sistema oficial de ensino. A base física necessária às atividades de administração e de *ministração* mesma do ensino oficial. Vale dizer, o *minimum minimorum* com que se pode trabalhar nesse estratégico setor da manutenção e do desenvolvimento do ensino público. Enfim, providência de caráter estrutural, a logicamente *parametrar* as conjunturais programações administrativas desse ou daquele governante estadual; sem que se possa falar de excesso, menos ainda de desvario de normatividade por parte da Assembléia Constituinte Estadual do Rio Grande do Sul.

9. Não é tudo. O dispositivo constitucional sul-riograndense, ao direcionar recursos para a manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, segue por um caminho já desbravado por múltiplos dispositivos constitucionais federais que têm o "patrimônio público", justamente, como tema de uma qualificada proteção. Assim é que a ação popular e a ação civil pública fazem dele, patrimônio público, um dos seus explícitos objetos (inciso LXXIII do art. 5º e inciso III do art. 129, respectivamente). E ao listar as competências materiais que são comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o art. 23 da nossa *Carta-cidadã* fez inserir logo no seu primeiro inciso a "conservação" desse mesmo tipo de patrimônio. É dizer: conservar o patrimônio

público, mais do que uma competência exclusiva desse ou daquele Poder Orgânico, é poder-dever de cada qual das pessoas federadas brasileiras, no âmbito territorial das respectivas atuações.

10. Não é o que se dá, todavia, com a lei regulamentadora do dispositivo constitucional alvo da presente ADIN. Aqui, no âmbito dos dispositivos da lei estadual nº 9.723, de 16 de setembro de 1992, enxergamos, sim, violação ao princípio republicano da Separação dos Poderes. E assim nos posicionamos em face dos detalhes procedimentais a que desceu a lei em causa, a ponto de fixar os prazos de transferência (a cada três meses) dos recursos orçamentários para sub-unidades da Secretaria Estadual de Educação, de logo indicadas; o tipo de depósito bancário a ser feito (conta-corrente); a previsão dos únicos agentes públicos autorizados a fazer a movimentação da respectiva conta (o diretor da escola e um membro do Conselho Escolar dessa escola).

11. Esse minudente dispor sobre atos que são nitidamente de gestão conduz o Poder Legislativo a se substituir ao Poder Executivo, de modo a caracterizar um tipo de intromissão que me parece realmente ofensivo da pureza do princípio que se lê no art. 2º da Constituição de 1988. Princípio que, de tão essencial ao regime republicano, foi clausulado como pétreo pelo art. 60, § 4º, inciso de nº. III da mesma Constituição-cidadã.

12. Por este último fundamento, portanto, julgo parcialmente procedente a ADIN para declarar a inconstitucionalidade

ADI 820 / RS

de todos os dispositivos da lei estadual de nº 9.723, datada de 16 de setembro de 1992, tal como fez o douto min. **Eros Grau**. Mas de sua Excelência discordando na parte referente à validade do art. 212 da Constituição do mesmo Estado do Rio Grande do Sul, dispositivo, esse, que nem precisa de concretização legislativa para deflagrar os efeitos a que se preordena.

É como voto.

\*\*\*\*\*

15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Senhor Presidente, verifico que, em verdade, não há discordância com relação à inconstitucionalidade da lei.

O preceito da Constituição, no § 2º do art. 202, diz:

“§ 2º- Não menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, através de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, de forma a criar condições que lhes garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade.”

Votei pela inconstitucionalidade também desse preceito em vista do que diz o art. 165 sobre a vinculação, valendo-me, inclusive, de uma decisão anterior da Corte na ADI 780, Relator Ministro Celso de Mello.

Esse é o fundamento da declaração de inconstitucionalidade, no ponto em que há divergência entre o meu voto e o do Ministro Carlos Britto.

Julgo procedente plenamente.



15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, apenas para refletir em voz alta, lanço algumas idéias.

Quanto ao artigo 202, não existe a menor dúvida de que ele é harmônico com a Carta da República, a qual fixa um piso, 25%. Evidentemente, se a unidade da Federação vai adiante e estabelece um percentual maior, não há o conflito. É uma opção política - e até louvável, porque voltada à educação.

Já no tocante ao § 2º desse mesmo artigo, ao impor que 10% do valor resultante dos 35% sejam canalizados para conservação de escolas, o Legislativo substitui-se ao Executivo.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - E vincula aplicação da receita à manutenção do prédio.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - A Constituição Federal permitiu a vinculação de receitas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, que poderia ser, com relação aos Estados, entre 25 e 35%.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Aplicar-se-ão em pagamento de professores ou em pintura de escolas? Nesse último aspecto, tem-se envolvimento da administração - e administração é do Executivo.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Pode ser que, em determinada situação, outras áreas do ensino estejam precisando mais

ADI 820 / RS

da verba, e, às vezes, os prédios podem não estar necessitando de conservação naquele exercício. No entanto, ainda assim, a verba teria de ser aplicada. Um prédio, por exemplo, que seja novinho, tem de ser pintado novamente, para consumir a verba que está vinculada.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Com o corte parcial proposto pelo Ministro Britto, isso não ocorre.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Por que não ocorre?

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Porque esses 10% para conservação de escolas terão de ser destinados e distribuídos pela lei orçamentária.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Mas há uma vinculação estranha ao texto constitucional.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Não, já está afirmado no artigo 202.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Mas isso limitará a ação do Poder Executivo.

**O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO** - Eu entendo como uma saudável, responsável política pública.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - É uma vinculação específica.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Em determinados casos, não será mais relevante e não proverá melhor o interesse público ...

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Acho tão razoável apenas 10% de todos os recursos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Apenas, isso se Vossa Excelência considerar que esse percentual normalmente é utilizado como gorjeta. Mas no volume!

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - 10% de todos os recursos destinados à educação e ao ensino serão direcionados obrigatoriamente para manutenção e conservação das escolas, preservando, assim, o patrimônio físico do Estado e assegurando condições materiais objetivas, mínimas.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Mas é a administração que examinará, Ministro, o quanto é preciso. Numa época, pode ser que precise mais, noutra, que precise menos. Se for obrigatório, todos os anos, aplicar 10% dos 35%, é possível que, em algum ano, essa verba não seja aplicada de fato, quando poderia ter sido usada em outra área.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)- Terão de inventar obra todo ano.

A grande crítica que se faz a esse modelo de vinculação é que, em relação, por exemplo, a municípios que lograram obter um patamar adequado, nessa área, comecem a inventar consultorias para conceber-se como gastar a verba

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Tem de gastá-la para não recolher como saldo orçamentário.





O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas em prol do patrimônio público tão repetidamente protegido pela Constituição em seus dispositivos.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Se o argumento for este, vamos admitir uma série de coisas em nome da defesa do patrimônio público contra o que diz a própria Constituição.

**O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Em São Paulo, há um caso folclórico - foi até o Tribunal de Contas que levantou -, em que o piso de uma escola foi recoberto de mármore exatamente porque sobravam recursos em um determinado momento.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Porque precisava. Há uma fundação, em São Paulo, que só faz isso. Fica dando tratos à bola para saber como vai gastar o dinheiro, deixando de suprir necessidades da própria rede de ensino.



15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SULV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - Senhor Presidente, pedindo vênia ao eminente Carlos Britto e louvando seu brilhante voto, sobretudo a preocupação com o ensino, que não é só dele, mas nossa também, eu encontro, aqui, uma inconstitucionalidade, na medida em que engessamos atividade do Poder Executivo em matéria orçamentária. E, neste caso, parece-me clara a inconstitucionalidade, *data venia*.

\* \* \* \* \*



15/03/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0 RIO GRANDE DO SUL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, devo ressaltar que o ministro Sepúlveda Pertence - como ele faz comigo, já há, aqui, uma reciprocidade - está sendo coerente, porque Sua Excelência ficou vencido quando da apreciação do pedido de concessão de liminar.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Ainda insisto em acreditar que essa cláusula da autonomia dos Estados e da Constituinte estadual tenha algum sentido. Mas acho que vou acabar por aderir a um jovem jurista fluminense que tem uma tese - salvo engano na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - propondo a eliminação das constituições estaduais, por inutilidade, dado o caráter centralizador da Constituição Federal e de nossa jurisprudência.<sup>(1)</sup> A não ser talvez para tratar do que o Ministro Gilmar Mendes sempre recorda o que observava **Caio Tácito**: para que a Bahia possa estabelecer que, ao invés do cafezinho, seja servido chocolate nas repartições públicas do Estado, a fim de estimular a cultura do cacau...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O relator preserva a reserva dos 35%, como destinados à tão sofrida e deficiente educação.

---

<sup>1</sup> Sérgio Ferrari - **Constituição Estadual e Federação**, 2003

Acompanho o relator no voto proferido, Senhor  
Presidente.

A handwritten signature, possibly 'J', is enclosed within a hand-drawn oval.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 820-0**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. EROS GRAU**

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

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

ADV.: REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS


**Decisão:** Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Relator, e Joaquim Barbosa, conhecendo e julgando procedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim, Presidente. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente. Plenário, 06.10.2004.

**Decisão:** Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Carlos Britto, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 10.11.2004.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e, por maioria, julgou-a procedente, nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, os Senhores Ministros Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 15.03.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

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

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário