

19/02/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 179 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade.**

1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora

**ADI 179 / RS**

ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal.

3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em conhecer em parte da ação direta e em julgá-la procedente, na parte de que conhecem, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º; 9º, parágrafo único; 11; 12, **caput**; 13; 16, inciso II e parágrafo único; 19; 26; 28; 29; 30; 31; 38; 50; 60; 61 e 63, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 19 de fevereiro de 2014.

**ADI 179 / RS**

**MINISTRO DIAS TOFFOLI**  
Relator

19/02/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 179 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RELATÓRIO**

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

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul em 1º de fevereiro de 1990, impugnando os seguintes dispositivos dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual:

“Art. 4º - No prazo de seis meses da promulgação da Constituição, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo projeto de Lei Orgânica da Administração Pública.

(...)

Art. 7º - (...).

Parágrafo único - A Companhia Estadual de Energia Elétrica terá noventa dias, a partir da promulgação da Constituição Estadual, para fazer os ajustes necessários, em cumprimento ao disposto no ‘caput’.

(...)

Art. 9º - (...).

Parágrafo único - O pagamento será efetuado dentro de cento e vinte dias da data da promulgação da Constituição, independentemente de solicitação pelo funcionário ou por seus descendentes ou herdeiros.

(...)

Art. 11 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação

**ADI 179 / RS**

da Constituição, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei propondo a reestruturação dos órgãos e empresas de economia mista responsáveis pela exploração, transporte e distribuição de energéticos, visando à integração dos esforços necessários à implementação da política do Governo para o setor.

Art. 12 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo adotará as seguintes providências:

I - submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei atualizando e racionalizando os serviços de assistência previdenciária, médico-hospitalar e social destinados aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Estado, observando critérios uniformes de atendimento e concessão de benefícios;

II - realizará as eleições a que se refere o § 1º do art. 41.

Parágrafo único - No prazo de noventa dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo procederá à revisão dos direitos dos servidores públicos inativos, pensionistas e dependentes, e à atualização dos proventos e pensões a eles devidos, a fim de ajustá-los ao disposto no § 3º do art. 38 e no § 3º do art. 41.

Art. 13 - No prazo de noventa dias da promulgação da Constituição, será efetuado levantamento completo da dívida do Estado para com o Instituto de Previdência do Estado, em valores atualizados.

Parágrafo único - Findo o prazo, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei estabelecendo cronograma de pagamento da dívida.

(...)

Art. 16 - No prazo de sessenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo nomeará comissão com o encargo de:

I - realizar, no prazo de cento e oitenta dias, levantamento completo e atualizado das terras públicas urbanas e rurais e das pertencentes a empresas sob controle do Estado, destinando as

**ADI 179 / RS**

não-utilizadas ou subutilizadas a assentamentos de população de baixa renda;

II - efetuar levantamento das áreas às margens dos rios e banhados adquiridas por particulares mediante usucapião, sugerindo as medidas administrativas e judiciais, se cabíveis, necessárias a sua preservação.

Parágrafo único - Até a conclusão de seu trabalho, a comissão prestará contas semestralmente ao Governador do Estado, e este, à Assembléia Legislativa.

(...)

Art. 19 - Lei Ordinária, a ser proposta pelo Poder Executivo até cento e vinte dias da promulgação da Constituição, criará loteria de números destinada a apoiar as entidades comunitárias e públicas dedicadas à educação, recuperação e integração social do deficiente e do menor carente.

(...)

Art. 25 - (...).

§ 1º - O Governador do Estado, no prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, encaminhará à Assembléia Legislativa projeto de lei complementar dispendo sobre a organização e funcionamento da Coordenadoria-Geral de Perícias.

Art. 26 - O Governador do Estado, no prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, encaminhará à Assembléia Legislativa projeto de lei complementar dispendo sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários, conforme prevê o art. 138.

Parágrafo único - Será implementado no prazo máximo de dezoito meses da promulgação da Constituição o disposto no art. 138 relativamente à direção dos estabelecimentos penais.

(...)

Art. 28 - Dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo formará grupo de trabalho, com participação igualitária de representantes da Comissão Regional dos Atingidos pelas Barragens, para, junto com a

**ADI 179 / RS**

sociedade em geral e com a comunidade científica, proceder a amplo debate público sobre o Projeto Energético Brasil ano 2001, suas repercussões para o Rio Grande do Sul e alternativas a sua implantação.

Art. 29 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo elaborará e a Assembléia Legislativa apreciará projeto de implantação do seguro rural no Estado.

Art. 30 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo elaborará e a Assembléia Legislativa apreciará programa especial de recuperação da capacidade produtiva dos pequenos estabelecimentos agrícolas no Estado, privilegiando a recuperação e conservação do solo.

Art. 31 - O Poder Executivo, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Agrícola, apresentará, no prazo de noventa dias da promulgação da Constituição, plano para o assentamento dos agricultores sem terra remanescentes dos acampamentos da Fazenda Anoni e do Salto do Jacuí.

(...)

Art. 38 - O Poder Executivo, dentro de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição, encaminhará projetos da Lei Orgânica da Saúde e do Código Sanitário do Estado, com natureza de lei complementar.

(...)

Art. 50 - Dentro de três anos da promulgação da Constituição, o Estado do Rio Grande do Sul concluirá a rodovia RST-101, trecho Osório-São José do Norte.

(...)

Art. 57 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo projeto de lei sobre estatuto próprio dos servidores públicos militares, dispondo, entre outras matérias, sobre o sistema de promoção, inclusive de cabos e soldados, a exemplo do previsto para as demais patentes da Corporação.

(...)

Art. 60 - No prazo de cento e vinte dias da promulgação

**ADI 179 / RS**

da Constituição, a lei criará na Brigada Militar quadro de servidores civis.

Art. 61 - No prazo de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, lei ordinária criará e disciplinará o sistema estadual de ciência e tecnologia para integrar os órgãos do setor, visando à eficácia da produção científica e tecnológica.

Art. 62 - No prazo de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, será editada a lei complementar de que trata o art. 236.

Art. 63 - No prazo de noventa dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei autorizando o Instituto Rio-Grandense do Arroz a vender, sem licitação, derogado, no particular, o disposto no art. 14, alínea d, da Lei nº 533, de 31-12-48, imóveis de sua propriedade localizados na CR-1, no Município de Palmares do Sul, aos atuais possuidores de lotes com área não superior a dois mil metros quadrados, situados na vila.

Parágrafo único - A partir da vigência da lei prevista no 'caput', o perímetro urbano do distrito de CR-1, criado pela Lei municipal nº 079-85, passará à administração do Município de Palmares do Sul."

Alega o autor que o constituinte estadual, de forma ilegítima, impôs ao Poder Executivo o encaminhamento à Assembleia Legislativa de diversas proposições legislativas atinentes à estruturação e à atuação da Administração Pública, bem como determinou a prática de diversos atos administrativos materiais, fixando os correspondentes prazos, em desrespeito ao princípio da independência dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal. No seu dizer:

"Não pode, pois, o poder constituinte estadual, seja na moldagem dos Poderes Estaduais, seja no que lhes impuser diretamente, atingir aquele substrato mínimo de cada Poder que, extraído da Carta Federal, o caracteriza e viabiliza como tal.

Posta assim a questão, e sendo certo que, pelo modelo

**ADI 179 / RS**

federal, ao Poder Executivo incumbe precipuamente a administração, afigurando-se indiscutível a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, os quais, conforme se pode verificar, quer pela imposição de providências tipicamente administrativas, quer pelo estabelecimento da obrigação de apresentação de projetos de lei, quer, principalmente, pela aposição de prazos e um e outro, constituem autêntico 'Plano de Governo' e, como tais, atingem aquele mínimo além do qual não poderia ir o constituinte estadual

(...)

Assim, como se vê, o que na realidade se impôs nos dispositivos impugnados foi um amplo, amplíssimo, Plano de Governo e, o que é ainda mais grave e inviabilizador da atuação administrativa, com prazos curtíssimos, que, à evidência, não têm condições de ser cumpridos sem que para tal se distraia poderosíssima parcela, senão a quase totalidade, da Administração, inviabilizando-a. Daí porque terem as indigitadas normas extrapolando aquele mínimo além do qual, no resguardo da independência e harmonia entre Poderes, não poderia ir o Constituinte Estadual, sendo, em consequência, inconstitucionais" (fls. 7/10).

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações (fls. 33/40) no sentido da adequação dos preceitos impugnados à Carta Maior, sustentando que tiveram por objetivo, em especial,

"evitar que regramentos constitucionais do Estado ficassem indefinidamente sem regulamentação, como o foi no texto anterior, quando ordenamentos constitucionais, dependentes de lei regulamentadora, se arrastaram impossibilitando sua aplicação" (fl. 36).

O Advogado-Geral da União (fls. 45/61) pronunciou-se em defesa da constitucionalidade das disposições questionadas, entendendo restar

**ADI 179 / RS**

acatados os limites dados ao poder constituinte estadual, contidos no § 1º do art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que “o texto constitucional só torna obrigatório o acatamento a princípios e não à disciplina de toda e qualquer matéria” (fl. 60).

No seu parecer, ressaltou o Procurador-Geral da República (fls. 63/71) que:

i) “as normas de índole transitória acabam por fixar prazos para a prática de atos administrativos sujeitos à discricionariedade, isto é, a critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios do exercício do Poder Executivo” (fl. 69);

ii) houve violação pela Assembleia Legislativa gaúcha do art. 61, § 1º, alíneas c e e, que definem caber exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo tendente à disciplinar as atribuições, a estrutura e o quadro de pessoal dos órgãos da Administração Pública direta e indireta, exceção feita ao parágrafo único do art. 12 e ao art. 62 do ADCT da Carta estadual.

iii) a norma transitória contida no art. 9º, além do vício de iniciativa, ofende o contido no art. 8º do ADCT federal, pois amplia indevidamente os efeitos da anistia concedida aos servidores atingidos pelos atos políticos praticados durante os períodos de exceção democrática.

Foram, ademais, recebidas manifestações da Assembleia Legislativa (fls. 81/118) e da então Governadora do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 129/174) informando que houve regulamentação legislativa do parágrafo único do art. 12; do inciso I do art. 16; do § 1º do art. 25 e do art. 57, todos do ADCT estadual. Requereu, ainda, a autora o prosseguimento do feito em relação aos demais dispositivos que permanecem em vigor.

Por fim, determinei (fl. 177) a abertura de prazo para manifestações complementares da AGU e da PGR, acostadas respectivamente às folhas 180/191 e 195/201, as quais convergem quanto à prejudicialidade superveniente do pedido de declaração de inconstitucionalidade em relação aos preceitos já regulamentados, em razão do exaurimento dos seus efeitos jurídicos, e reiteram, no demais, os termos das manifestações

**ADI 179 / RS**

anteriores.

É o relatório.

**19/02/2014****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 179 RIO GRANDE DO SUL****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se impugnam vários dispositivos transitórios da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com foco principalmente na violação da independência do Poder Executivo, tendo em vista que esses dispositivos teriam estabelecido a obrigatoriedade da prática de atos administrativos materiais e imposto a remessa, dentro de certo prazo, de proposições legislativas versadas, em sua maioria, sobre a organização administrativa do Estado.

Em virtude do questionamento da integralidade de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Estadual, é mister que se condensem as disposições similares, para fins de apreciação.

**A) Prejudicialidade por regulamentação do dispositivo questionado**

A teor das informações prestadas pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, acostadas à fl. 129, o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25 e o art. 57, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foram regulamentados, respectivamente, pelas Leis estaduais nºs 9.127/90, 10.851/96, 10.687/96 e 10.990/97.

Verifica-se, ainda, que as Leis estaduais nºs 9.123/90 e 9.103/90 regulamentaram, respectivamente, o parágrafo único do art. 7º e o art. 62, ambos da parte transitória da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Nesse passo, restam exauridos os efeitos dos referidos preceitos transitórios, pois, com a edição dos diplomas legislativos mencionados, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais restringiam-se a determinar ao Poder Executivo que encaminhasse à

**ADI 179 / RS**

Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas.

Em hipóteses semelhantes a essa, tem decidido este Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede na presente hipótese, no tocante a esses dispositivos. Confira-se, a propósito, a jurisprudência desta Colenda Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei federal nº 9.688/98. Servidor público. Cargo de censor federal. Extinção. Enquadramento dos ocupantes em cargos doutras carreiras. Norma de caráter ou efeito concreto exaurido. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade. Pedido não conhecido. Votos vencidos. Lei ou norma de caráter ou efeito concreto já exaurido não pode ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade, em ação direta de inconstitucionalidade” (ADI nº 2.980/DF, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Rel. p/ o ac. Min. **Cezar Peluso**, DJ de 7/8/09).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Ação não conhecida quanto aos §§ 1º e 2º do artigo 81 e ao § 2º do art. 82, todos do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, uma vez que esses dispositivos, de natureza transitória, já exauriram seus efeitos. (...)” (ADI nº 2.501/MG, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 19/12/08).

**ADI 179 / RS**

Ressalvo que, na presente ação direta, é questionado tão somente o parágrafo único do art. 7º do ADCT. O **caput** do mencionado dispositivo é objeto de sindicância nas ADI nºs 807 e 3.037, sob minha relatoria (atualmente com vista à eminente Ministra **Rosa Weber**), em cuja sede se aprecia a conformidade constitucional da transposição dos empregados admitidos na Comissão Estadual de Energia Elétrica até janeiro de 1964 para o regime autárquico, o que não será objeto de análise nesta oportunidade, em face da limitação do pedido da presente ação.

Dessa forma, e considerando o pleno exaurimento da eficácia jurídico-normativa das normas hostilizadas, impõe-se a prejudicialidade do pleito de declaração de inconstitucionalidade na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

**B) Das inconstitucionalidades por ofensa à competência legislativa privativa da União**

De início, repriso que pode a Suprema Corte, no desempenho da função máxime de guardiã da Carta Maior, valer-se de parâmetro constitucional outro, não constante do corpo da petição inicial, para fins de declaração da incompatibilidade da norma com o texto constitucional, sem que isso invalide o juízo de confrontação, no que se convencionou chamar de **causa de pedir aberta das ações de controle abstrato**. Vide:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.223, DE 03.01.05. FUNDO PARTILHADO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE CRÉDITO FISCAL PRESUMIDO DE ICMS CORRESPONDENTE AO MONTANTE DESTINADO AO FUNDO PELAS EMPRESAS CONTRIBUINTES DO REFERIDO

**ADI 179 / RS**

**TRIBUTO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ART. 167, IV, DA CARTA MAGNA. VINCULAÇÃO DE RECEITA PROVENIENTE DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO A FUNDO ESPECÍFICO. VEDAÇÃO EXPRESSA. (...) 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente” (ADI nº 3.576/RS, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 2/2/07).**

Nessa linha, verifica-se que alguns dispositivos impugnados, além de imporem indevidamente ao chefe do Poder Executivo a obrigação de encaminhamento de propostas legislativas, como adiante se demonstrará, **ferem regras constitucionais de reserva de competência legislativa à União, na qualidade de ente central da Federação.**

O primeiro deles, estampado no art. 19 do ADCT da Constituição gaúcha, determina o seguinte:

“Art. 19 - Lei Ordinária, a ser proposta pelo Poder Executivo até cento e vinte dias da promulgação da Constituição, criará loteria de números destinada a apoiar as entidades comunitárias e públicas dedicadas à educação, recuperação e integração social do deficiente e do menor carente.”

O tema sobre a criação de loterias e assemelhados no âmbito dos estados já foi objeto de debate nesta Corte, mormente em relação à regularização das atividades dos bingos, após a não convalidação pelo Congresso Nacional da MP nº 168/2004.

Ante a existência de decisões reiteradas declarando a nulidade de legislações estaduais que versavam sobre o tema, por violação da competência privativa da União para regular sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, CF/88), foi publicada a Súmula Vinculante nº 3, cujo teor é o seguinte:

“É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou

**ADI 179 / RS**

distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.”

Como se vê, o art. 19, ora em análise, afronta a regra de competência contida no art. 22, XX, CF/88, pois, conquanto não crie propriamente loteria na esfera local, ao determinar que o Poder Executivo encaminhe proposição nessa direção, vai contra o texto constitucional, uma vez que autoriza o ente federado a legislar em matéria que refoge das suas atribuições.

O segundo dispositivo invasivo é o constante do art. 29 do ADCT, cuja redação é a seguinte:

“Art. 29 - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Poder Executivo elaborará e a Assembléia Legislativa apreciará projeto de implantação do seguro rural no Estado.”

Novamente, há aqui ofensa ao rol de competência legislativa privativa do ente central, porquanto, segundo o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, cabe à União a edição de diplomas que versem sobre “política de crédito, câmbio, **seguros** e transferência de valores”.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar caso em que o Estado de Pernambuco estendeu a abrangência dos contratos de seguro médico, titularizados pelas empresas prestadoras de serviço de saúde naquele ente, firmou a inconstitucionalidade da legislação, por agressão à competência da União para legislar sobre política de seguros. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei no 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. Vício formal. 4. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002,

**ADI 179 / RS**

Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 1.646/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/06).

Como dito, muito embora ausente nesses preceitos conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, conforme repartição de competências estabelecida na Constituição Federal.

Por essa razão, os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal.

**C) Da violação da cláusula da separação dos Poderes**

A questão maior que ora se apresenta em debate é o limite do poder constituinte decorrente na conformação da estrutura organizacional do ente federado.

Alega o requerente que a Assembleia Legislativa, ao condensar diversos dispositivos na parte transitória da Constituição estadual, teria criado verdadeiro **plano de governo**, dirigido ao Poder Executivo, estabelecendo prazo para o encaminhamento de proposições legislativas sobre assuntos diversos, muitos deles, inclusive, de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Teria, ademais, determinado a prática de atos administrativos materiais em certo período de tempo, em violação do postulado da separação dos Poderes.

Com efeito, assiste razão ao autor.

Sabe-se que o Poder Legislativo estadual, imbuído da função de constituinte secundário/condicionado, conformado pelas diretrizes principiológicas da Lei Fundamental, pôde (e ainda pode, por meio de emenda), durante a elaboração da Constituição do Estado, realizar a estruturação do ente federado, definindo-lhe os contornos fundamentais.

Contudo, a legitimidade de conformação dada ao referido Poder está cingida pela reserva de atribuições e competências próprias de cada Poder postas na Constituição Federal, à qual, por ser dotada de soberania,

**ADI 179 / RS**

cabe definir, de modo peculiar, no Estado brasileiro, o delineamento da divisão dos poderes (funções) e suas interações (independência e harmonia).

Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do **caput** do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados o poder de se auto-organizarem e de se regerem pelas suas próprias constituições, o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal. Nesse sentido, também, é o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 11 – Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Com efeito, a Carta da República positivou o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2º (“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados da Federação. A propósito, salutar a transcrição de trecho memorável do voto proferido pelo eminente Ministro **Sepúlveda Pertence**:

“Não há dúvida de que o princípio da separação e independência dos Poderes – instrumento que é da limitação do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito.

Mas, como a pouco assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais.

Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de

**ADI 179 / RS**

outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República” (ADI nº 98/MT, Relator Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 31/10/97).

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 2/2/07).

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública. Esse é o teor do art. 84, inciso II, o qual, no que tange às funções do Presidente da República, preceitua:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”.

Direção superior significa definir os rumos, as metas e o modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, na busca última de satisfação do interesse público. Essa se pauta, com as ressalvas legais e tendo em vista as limitações financeira do Estado, por um critério discricionário, comumente definido pelos aspectos da oportunidade e da conveniência.

Se, pela doutrina, os atos administrativos se sujeitam à avaliação discricionária do administrador, ao administrador maior do ente federado – o chefe do Poder Executivo – é deferida a apreciação da

**ADI 179 / RS**

conveniência e da oportunidade da apresentação de projetos de lei, bem como da definição dos seus conteúdos iniciais, atinentes à gestão da Administração Pública.

Nesse passo, qualquer tentativa do Poder Legislativo **i)** de estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da constituição estadual; ou **ii)** de definir previamente os seus conteúdos, é inconstitucional, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele poder.

A jurisprudência da Corte guarda caso semelhante ao presente, em que foi decretada a inconstitucionalidade de norma que determinava ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento, em determinado prazo, de projeto de lei atinente a matéria sujeita a sua iniciativa reservada.

Recobre-se, por oportuno, o teor da ementa da ADI nº 2.393/AL, Relator o Ministro **Sydney Sanches**:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR MILITAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROJETO DE LEI: INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 9º DO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22, DE 26.12.2000, COM ESTE TEOR: '§ 9º. O Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhará à Assembléia Legislativa de Alagoas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, da aprovação desta Emenda, para fins de deliberação pelos seus Deputados, de Projeto de Lei que defina, na forma prescrita pela parte final do inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, as transgressões militares a que estão sujeitos os servidores públicos militares do estado de Alagoas'.

**1. A norma questionada contém vício de inconstitucionalidade formal pois impõe ao Chefe do Poder Executivo, e em prazo determinado, o encaminhamento de projeto de lei, que, segundo a Constituição Federal depende exclusivamente de sua própria iniciativa, por tratar de regime**

**ADI 179 / RS**

**jurídico de servidor público (art. 61, § 1º, letra 'c').**

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Plenário. Decisão unânime" (DJ de 28/3/03).

No mesmo sentido, **vide**, também, os seguintes precedentes:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 71 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disposição constitucional estadual que impõe o pagamento de décimo-terceiro salário aos servidores estaduais em data e forma definidas. Abuso do poder constituinte estadual, por interferência indevida na programação financeira e na execução de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente"** (ADI nº 1.448/RJ, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 11/10/07).

**"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul."** (ADI nº 546/DF, Rel. Min. **Moreira Alves**, DJ de 14/4/2000).

Conquanto não se possa invocar isoladamente, no presente caso, o art. 60, § 1º, da Constituição Federal como parâmetro de sindicância, uma

**ADI 179 / RS**

vez que se trata da redação originária da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, há que se reconhecer limites ao poder constituinte decorrente. A baliza é justamente a Lei Fundamental, a qual abarca a definição das competências de cada Poder instituído e veda as interferências indevidas de um nos assuntos próprios do outro.

Eis, a propósito, o que ressaltou o Ministro **Moreira Alves** no julgamento da ADI nº 546/DF:

“Tenho esse dispositivo como inconstitucional por infringência do artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que, em se tratando de projeto de lei que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete exclusivamente examinar a oportunidade e a conveniência de exercê-la, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua, por caracterizar-se tal imposição uma modalidade de usurpação de atribuição que lhe é própria.”

Note-se, por exemplo, que a Constituição rio-grandense chega a definir prazo para a conclusão de rodovias:

“Art. 50 - Dentro de três anos da promulgação da Constituição, o Estado do Rio Grande do Sul concluirá a rodovia RST-101, trecho Osório-São José do Norte.”

Além disso, determina o encaminhamento pelo Poder Executivo, em prazo determinado, dos projetos de lei sobre as seguintes matérias: Lei Orgânica da Administração Pública (art. 4º); reestruturação dos órgãos e empresas de economia mista responsáveis pela exploração e distribuição de energéticos (art. 11); atualização e racionalização dos serviços de assistência previdenciária, médico-hospitalar e social destinados aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Estado (art. 12, I); quadro especial de servidores penitenciários (art. 26); lei orgânica da saúde e o código sanitário do Estado (art. 38); criação do quadro de servidores civis na Brigada Militar (art. 60); sistema estadual

**ADI 179 / RS**

de ciência e tecnologia (art. 61); e autorização ao Instituto Rio-Grandense do Arroz a vender, sem licitação, imóveis de sua propriedade (art. 63).

Acrescentem-se, ainda, os dispositivos que fixam prazo para que o Poder Executivo promova as seguintes atividades: pagamento dos vencimentos, avanços, gratificações e vantagens dos servidores anistiados (art. 9º, parágrafo único); realização de eleições para a diretoria da entidade de previdência e assistência à saúde dos servidores (art. 12, II); levantamento completo da dívida do Estado para com o Instituto de Previdência do Estado, devendo, em seguida, encaminhar projeto de lei estabelecendo cronograma de pagamento da dívida (art. 13); nomeação de comissão para efetuar levantamento das áreas às margens dos rios e banhados adquiridas por particulares mediante usucapião, devendo a comissão prestar contas semestralmente ao governador do Estado e esse, à Assembleia Legislativa (art. 16, II e parágrafo único); formação de grupo de trabalho para proceder a amplo debate público sobre o Projeto Energético Brasil ano 2001, suas repercussões para o Rio Grande do Sul e alternativas a sua implantação (art. 28); elaboração de programa especial de recuperação da capacidade produtiva dos pequenos estabelecimentos agrícolas no Estado (art. 30); apresentação de plano para o assentamento dos agricultores sem terra remanescentes dos acampamentos da Fazenda Anoni e do Salto do Jacuí (art. 31).

Verifica-se, portanto, que os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional para auto-organizar o Estado, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

Ante o exposto, conheço parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade, para (i) **julgar prejudicada** a ação em relação ao parágrafo único do art. 7º; ao parágrafo único do art. 12; ao inciso I do art. 16; ao § 1º do art. 25; ao art. 57; e ao art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do

**ADI 179 / RS**

Sul e, na parte de que conheço, (ii) **julgar procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º; 9º, parágrafo único; 11; 12, **caput**; 13; 16, inciso II e parágrafo único; 19; 26; 28; 29; 30; 31; 38; 50; 60; 61 e 63, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 179**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu em parte da ação direta e, na parte conhecida, julgou-a procedente para declarar a inconstitucionalidade dos art. 4º; 9º, parágrafo único; 11; 12, *caput*; 13; 16, inciso II e parágrafo único; 19; 26; 28; 29; 30; 31; 38; 50; 60; 61 e 63, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 19.02.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário