

27/08/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.294 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
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
ADV.(A/S) : RÉGIS ARNOLDO FERRETTI

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria.

II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material.

IV – Ação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da

ADI 2294 / RS

Presidência, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar procedente a ação direta. Ausente o Ministro Dias Toffoli, participando da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 27 de agosto de 2014.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

27/08/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.294 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
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
ADV.(A/S) : RÉGIS ARNOLDO FERRETTI

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Trata-se de ação direta, com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 103, V, da Constituição da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.454, de 4 de abril de 2000 (fls. 02-35).

A lei impugnada apresenta o seguinte teor:

“Art. 1º - O Diário Oficial do Estado, a que se refere o artigo 24 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, somente poderá publicar atos e contratos administrativos que necessitem de publicidade para sua validade, além das matérias contidas nos incisos I a V do mesmo artigo.

Art. 2º - É vedada a publicação no Diário Oficial do Estado de matéria sob forma de noticiário de atividades do Governo, sob pena de responsabilidade de seus diretores e da autoridade que determinar a publicação.

Parágrafo único - As vedações a que se refere o ‘caput’ deste artigo incluem fotos, imagens, símbolos, nomes e expressões que caracterizem divulgação política, promoção pessoal, de autoridade ou

ADI 2294 / RS

de segmento de qualquer poder do Governo.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário”.

O requerente alega violação aos arts. 2º, 37, § 1º, e 61, § 1º, II, e, todos da Constituição Federal.

Diz tratar-se de lei de iniciativa parlamentar que “*se dirige a funcionamento de serviço do Poder Executivo, vale dizer, a imprensa oficial*”.

Argumenta, ainda, que “*a iniciativa para sobre ele dispor, nos termos do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal seria do Chefe do aludido Poder, ou seja, o Governador do Estado*” (fl. 09). Assim, afirma que há “*invasão, pelo Legislativo, de atribuição própria de outro Poder, que é o Executivo, agredindo o art. 2º da Constituição de 1988, que hospeda o tradicionalíssimo princípio da separação de poderes*” (fl. 11).

Aduz, mais, que,

“(…) o art. 1º da Lei questionada contém uma inconstitucionalidade material, que é a de estabelecer, no tocante às publicações no órgão de imprensa oficial, apenas para o Poder Executivo, a limitação das matérias que sejam passíveis de publicação, o que conduz, necessariamente, o Executivo a uma situação de inferioridade em relação ao Legislativo e ao Judiciário, porquanto tal limitação não alcançaria a estes outros dois poderes” (fl. 13).

Sustenta, na sequência, que,

“(…) quanto ao art. 2º da Lei fustigada, contém ele uma inconstitucionalidade material, que consiste no estabelecimento da obrigatoriedade de o Executivo, a cada vez que queira tornar público o desenvolvimento de suas atividades, ou praticar um ato administrativo, descrevendo-as, ou realizar contratos com empresas de comunicação privadas, com os custos daí decorrentes. Neste caso,

ADI 2294 / RS

haveria agressão ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, porquanto a publicidade com as finalidades postas neste dispositivo estaria na dependência, sempre, da passagem de dinheiros públicos para os particulares, ou então da prática de atos administrativos – circulares, portarias etc” (fl. 16).

Solicitadas informações, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul as prestou (fls. 128-144), oportunidade em que sustentou a inexistência do vício de iniciativa, uma vez que a destinatária da Lei impugnada não seria a imprensa oficial, mas a Administração Pública Estadual como um todo, pois no Diário Oficial são publicados atos dos três Poderes.

Ademais, afirmou que o Diário da Assembleia, ao contrário do que acontece com o Diário da Justiça, não é o instrumento oficial de publicação dos atos do Poder Legislativo. Assim, assuntos referentes àquele Poder, como editais de concursos e licitações, resumos de contratos etc., são publicados não no Diário da Assembleia, mas no Diário Oficial.

Assentou, ainda, que o Diário Oficial estaria sendo empregado como veículo de propaganda do Governo do Estado, com ofensa ao art. 37, § 1º, da Carta Política.

Por fim, aduziu que a lei impugnada não obrigaria a contratação de empresas de comunicação social para a veiculação de sua publicidade institucional, pois,

“(...) tão logo proibido de abusar do Diário Oficial, já em junho de 1999 o Poder Executivo lançou um órgão de imprensa (o jornal “O Estado do Rio Grande do Sul” (...), editado pela mesma entidade responsável pela confecção do D.O.E (a CORAG), de distribuição gratuita e circulação mensal, e através do qual vem noticiando suas realizações e divulgando os seus pontos de vista acerca dos mais

ADI 2294 / RS

diversos assuntos” (fl. 139).

Em julgamento datado de 14/2/2001, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido liminar para suspender, até a decisão final do julgamento da ação, a eficácia da lei impugnada, em acórdão assim ementado:

“IMPrensa OFICIAL - DISCIPLINA - INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. De início, a disciplina dos serviços da Imprensa Oficial, prevista em lei, há de resultar de projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em conta o envolvimento de órgão, vinculado a esse Poder, da Administração Pública como um grande todo – alínea ‘e’ do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. IMPrensa OFICIAL - REGÊNCIA LEGAL DOS SERVIÇOS - ABRANGÊNCIA. A regência dos serviços alusivos à Imprensa Oficial há de ser linear, alcançando Executivo, Legislativo e Judiciário, mormente quando em jogo limitação de notícias. Exsurge conflitante com o princípio da razoabilidade diploma de iniciativa parlamentar vedador da veiculação de certas matérias pelo Poder Executivo” (fl. 322).

A Advocacia-Geral da União ratificou os argumentos expendidos pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e requereu a improcedência da ADI (fls. 330-336).

O Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência da ação em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . LEI 11.454/2000, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETE PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, A INICIATIVA DE LEI QUE VERSE SOBRE A LIMITAÇÃO DE MATÉRIAS A SEREM PUBLICADAS NO DIÁRIO OFICIAL. ARTIGO 61, § 1º, II, ‘e’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS

ADI 2294 / RS

ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES DO ESTADO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO” (fl. 338).

É o relatório.

27/08/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.294 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Bem examinados os autos, entendo que a Lei Estadual 11.454/2000, de iniciativa parlamentar, ao disciplinar o conteúdo de matéria suscetível de publicação no Diário Oficial do Estado, órgão vinculado ao Poder Executivo e, portanto, ao funcionamento da Administração Pública, ofendeu diretamente o texto constitucional.

Com efeito, no caso, há de ser reconhecido o vício formal no tocante à lei impugnada, uma vez que se registrou clara afronta à norma constitucional que estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo proposições que digam respeito à criação e extinção de órgãos da Administração Pública.

O Diário Oficial do Estado, à evidência, integra estrutura da Administração Indireta do Rio Grande do Sul: constitui sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos do Estado.

Assim, afigura-se patente que qualquer regra que discipline o modo de atuação do órgão em tela só pode ser de iniciativa do Governador do Estado. A lei estadual, originada na Assembleia Legislativa local, ao estabelecer condições e critérios para o funcionamento da imprensa oficial gaúcha é, portanto, inconstitucional.

Nesse sentido, foi o voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, no julgamento da medida cautelar nesta ação, cujo trecho destaque, por oportuno:

ADI 2294 / RS

“A Imprensa Oficial é órgão da Administração Pública, pouco importando a natureza jurídica que assuma - no caso, de economia mista. Iniciativa de lei, versando sobre o alcance dos serviços, a delimitação de matérias a serem publicadas, cabe, de início, ao Chefe do Poder Executivo”.

Ressalto, ainda, restar igualmente configurada a inconstitucionalidade material da norma, na medida em que, conforme destacado pela Advocacia Geral da União, ela alcança

“(…) tão somente o Diário Oficial, de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, deixando de regular a matéria relativa aos demais órgãos de imprensa oficial do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, quais sejam, o Diário da Assembleia e o Diário da Justiça” (fl. 335).

Há, portanto, na espécie, nítida afronta ao princípio da separação dos Poderes, abrigado no art. 2º da Magna Carta.

Essa também foi a conclusão a que chegou a Min. Ellen Gracie, por ocasião do julgamento da medida cautelar nesta ADI, conforme se observa do trecho a seguir transcrito:

“(…) criou-se uma situação discriminatória em relação a um dos Poderes do Estado, que devem ser independentes e harmônicos em todas as esferas da Federação.

Restringindo a proibição de publicações única e exclusivamente ao Poder Executivo e permitindo, como é a praxe no Estado, que o mesmo ocorra com relação às publicações do Legislativo e do Judiciário, cria-se uma situação discriminatória realmente intolerável, revelando este conflito que S.Exa., o eminente Relator, já mencionou”.

Por todas essas razões, julgo procedente esta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.454/00.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.294

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

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

ADV.(A/S) : RÉGIS ARNOLDO FERRETTI

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Ausente o Ministro Dias Toffoli, participando da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 27.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

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

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário