

13/08/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.654 ALAGOAS

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

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.

1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho.

2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes.

3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a

ADI 2654 / AL

direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

4. Ação direta 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, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta.

Brasília, 13 de agosto de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.654 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE. : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**
ADV.(A/S) : **PGE-AL - ALUISIO LUNDGREN CORRÊA REGIS**
REQDA. : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Dias Toffoli (Relator):

Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada, em 22 de maio de 2002, pelo Governador do Estado de Alagoas, tendo por objeto a Emenda Constitucional estadual nº 24, de 26 de março de 2002, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação.

Eis o teor da lei impugnada:

“**Art. 1º** O art. 203 da Constituição do Estado de Alagoas passa a ter a seguinte redação:

'Art. 203. O Conselho Estadual de Educação, de cuja composição participarão, proporcionalmente, representantes das instituições e dos professores das redes pública e particular de ensino, em todos os níveis, bem assim dos pais dos educandos e dos órgãos de representação dos estudantes e de um representante indicado pela Assembléia Legislativa, expedirá normas gerais disciplinadoras do ensino nos sistemas oficial e privado e procederá à interpretação, na esfera administrativa, da legislação específica.

§ 1º Os representantes das instituições e dos professores das redes pública e particular de ensino, dos pais dos educandos e dos órgãos de representação dos estudantes serão escolhidos pelo Governador do Estado dentre aqueles indicados em lista tríplice pelos órgãos e entidades de representação das respectivas classes, na forma da lei.

§ 2º O representante indicado pela Assembléia

ADI 2.654 / AL

Legislativa será escolhido, por maioria absoluta do Plenário, dentre os cidadãos de notório saber e reputação ilibada, que tenham experiência comprovada na área educacional.

§ 3º O nome escolhido como representante da Assembléia Legislativa no Conselho Estadual de Educação, na forma do parágrafo anterior, será encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para correspondente nomeação.

§ 4º Se, dentro do prazo de quinze dias úteis subseqüentes à data do recebimento, o Governador deixar de proceder à nomeação, o Presidente da Assembléia Legislativa expedirá o competente ato, que produzirá todos os efeitos legais.'

Art. 2º O representante indicado pela Assembléia Legislativa, para fazer parte da atual composição do Conselho Estadual de Educação, será escolhido no prazo de sessenta dias após a publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Sustenta o Governador do Estado ser a norma impugnada formalmente inconstitucional, por ter versado sobre matéria sujeita à reserva de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que ofenderia o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham da criação, da estruturação e das atribuições dos órgãos da administração pública.

A Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas não prestou as informações solicitadas (fl. 54).

Esta Corte, na sessão plenária de 26/6/2002, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Emenda Constitucional Estadual nº 24 até a decisão final desta ação. Eis o teor da ementa:

ADI 2.654 / AL

“I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros ou do Judiciário: é o que se dá quando emenda à Constituição do Estado dispõe sobre 'criação, estruturação e atribuições' de órgãos da administração afetos ao Poder Executivo: nela se insere iniludivelmente o Conselho Estadual de Educação, de cuja composição cuida o ato normativo.

II. Separação e independência dos Poderes: plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental pela inserção de representante da Assembléia Legislativa, por essa escolhido, em órgão do Poder Executivo local, qual o Conselho Estadual de Educação, que não constitui contrapeso assimilável aos do modelo constitucional positivo do regime de Poderes” (Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 23/8/02).

A Advocacia-Geral da União (fls. 77 a 81) e a Procuradoria da República (fls. 83 a 86) pronunciaram-se pela procedência da ação direta.

Ante o decurso do tempo, solicitei informações aos requeridos acerca da vigência da lei impugnada, tendo a Assembleia Legislativa informado que a lei hostilizada não sofreu modificação ou revogação, permanecendo, portanto, com a mesma redação, apesar de se encontrar com eficácia suspensa por determinação deste Supremo Tribunal Federal (fl. 104).

É o relatório.

13/08/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.654 ALAGOAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna Emenda Constitucional estadual que alterou a composição do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, **avocando para a Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho.**

A inovação da emenda constitucional questionada consistiu, exatamente, em i) introduzir na composição do Conselho, conforme a redação conferida ao **caput** do art. 203 da Constituição do Estado, “um representante indicado pela Assembléia Legislativa”; ii) regular, no § 1º do dispositivo, a escolha dos demais integrantes do Colegiado pelo Governador e, no § 2º, os requisitos da indicação do seu representante pela Assembléia Legislativa; e iii) determinar, nos termos §§ 3º e 4º, que a nomeação do indicado pela Casa Parlamentar deva ser feita no prazo de quinze dias, sob pena de esse ser nomeado pelo Presidente da Assembleia.

No julgamento da medida cautelar, o Tribunal entendeu que, de fato, a emenda constitucional estadual adentra matéria de iniciativa reservada ao governador do Estado, afrontando, ainda, a independência do Poder Executivo. O Ministro **Sepúlveda Pertence**, em seu voto, assentou o seguinte:

“É indiscutível, no caso, que a temática da emenda constitucional questionada se insere, toda ela, no âmbito da reserva de iniciativa do Governador para as leis que disponham sobre 'criação, estruturação e atribuições' de órgãos da administração afetos ao Poder Executivo: nela se insere iniludivelmente o Conselho Estadual de Educação, de cuja composição cuida o ato normativo.

ADI 2654 / AL

Fê-lo, de resto, a emenda de modo a nela enxertar um representante do Poder Legislativo estadual, por esse escolhido - o que, não constituindo contrapeso assimilável aos do modelo positivo do regime de Poderes - dá plausibilidade à alegação de afronta à independência do Executivo.”

As razões para o deferimento da medida liminar subsistem.

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

No presente caso, a despeito de se tratar de emenda à Constituição estadual referente a disciplina de órgão administrativo, realizou-se o processo legislativo sem a participação do Poder Executivo, incidindo-se, portanto, em inconstitucionalidade formal (cf. ADI nº 4.154/MT, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 17/6/10; ADI nº 3.930/RO, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 23/10/09; ADI nº 858/RJ, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 28/3/08; ADI nº 1.746/SP-MC, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 19/9/03).

Como atestam as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, o tema já está pacificado nesta Corte. **Vide** os seguintes julgados:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que cria instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal. 3. Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente” (ADI nº 3.644/RJ, Rel. Min. **Gilmar**

ADI 2654 / AL

Mendes, DJ de 12/6/09).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. **Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, e). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa.** 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo” (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 5/12/03).

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - **As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes**

ADI 2654 / AL

do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente” (ADI nº 2.569/CE, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 2/5/03).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - **É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.** II. - **As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.** III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI nº 2.719/ES, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 25/4/03).

Ademais, no presente caso, mais que violação às regras de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/88), a Emenda Constitucional estadual, ora impugnada, incide ainda em afronta ao princípio da separação dos poderes.

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-membros da Federação.

ADI 2654 / AL

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 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-membros 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).

Dessa forma, a EC nº 24/02 do Estado de Alagoas, ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo – modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal –, incide em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função

ADI 2654 / AL

confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Com essas considerações, na linha da jurisprudência pacífica desta Corte, voto pela procedência do pedido da presente ação direta, de modo que se declare, com efeitos **ex tunc**, a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 24, de 26 de março de 2002, do Estado de Alagoas.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.654

PROCED. : ALAGOAS

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 13.08.2014.

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, Dias Toffoli, 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