

02/09/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 821 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
ADV.(A/S) : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. 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 ministro Marco Aurélio (RISTF 37, I), na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 2 de setembro de 2015.

Ministro **GILMAR MENDES**

ADI 821 / RS

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 821 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul com vistas à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul, bem como da Lei Estadual 9.726/1992, que regulamenta os referidos preceitos constitucionais estaduais.

Os dispositivos constitucionais locais impugnados possuem a seguinte redação:

“Art. 238 – Os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, às fundações instituídas pelo poder Público ou a quaisquer entidades sujeitas, direta ou indiretamente, ao controle econômico estatal serão utilizados de modo a salvaguardar sua independência perante o Governo Estadual e demais Poderes Públicos, e a assegurar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião.

Parágrafo único – Para os efeitos do disposto neste artigo, cada órgão de comunicação social do Estado será orientado pelo Conselho de Comunicação Social, composto por representantes da Assembléia Legislativa, Universidades, órgãos culturais e de educação do Estado e do Município, bem como da sociedade civil e dos servidores, nos termos dos respectivos estatutos.

ADI 821 / RS

Art. 239 - Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais, comunitárias, culturais e ambientais dedicadas à defesa dos direitos humanos e à liberdade de expressão e informação social, de âmbito estadual, terão direito a espaço periódico e gratuito nos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, de acordo com sua representatividade e critérios a serem definidos em lei.

Parágrafo único - Os partidos políticos representados na Assembléia Legislativa e que não façam parte do Governo terão direito, nos termos da lei:

I - a ocupar espaços nas publicações pertencentes a entidade pública ou dela dependentes;

II - a ratear, de acordo com sua representatividade, a dimensão dos espaços concedidos ao Governo;

III - a responder, nos mesmos órgãos e no mesmo espaço, às declarações políticas do Governo”.

A seguir, confira-se a redação da Lei Estadual 9.726/1992:

DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 1º - Os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, às fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, ou a quaisquer entidades sujeitas, direta ou indiretamente, ao controle econômico estatal serão utilizados de modo a salvaguardar sua independência perante o Governo estadual e demais poderes públicos, e a assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

Parágrafo único - Para efeito do disposto no "caput" deste artigo, cada órgão de comunicação social do Estado será orientado pelo Conselho de Comunicação Social composto por representantes da Assembléia Legislativa, universidades, órgãos culturais e de educação do Estado e do Município, bem como da sociedade civil e dos servidores, nos termos dos respectivos estatutos.

Art. 2º - O Conselho de Comunicação Social será composto

ADI 821 / RS

por 23 (vinte e três) membros, com mandato de 2 (dois) anos, indicados da seguinte forma:

I - 03 (três) membros indicados pelo Governador do Estado, sendo 01 (um) da Secretaria de Educação, 01 (um) da Secretaria de Cultura e 01 (um) da Secretaria de Comunicação Social;

II - 01 (um) membro indicado pela Assembléia Legislativa, preferencialmente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia;

III - 02 (dois) membros indicados de comum acordo pelas entidades culturais do Estado, devidamente cadastrados na Secretaria de Cultura;

IV - 01 (um) membro indicado pelos estudantes da área de comunicação social das universidades sediadas no Rio Grande do Sul;

V - 01 (um) membro indicado pelos docentes da área de comunicação social das universidades sediadas no Rio Grande do Sul;

VI - 01 (um) membro indicado de comum acordo pelos Sindicatos dos Jornalistas e Radialistas do Estado do Rio Grande do Sul;

VII - 02 (dois) membros indicados em comum acordo pelas Centrais Sindicais existentes no Rio Grande do Sul;

VIII - 02 (dois) membros indicados, de comum acordo pelo Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS), Pela Federação das Associações de Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (FASPERGS) e pela Federação dos Sindicatos de Servidores do Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS), escolhidos entre os servidores que labutam na área de comunicação social;

IX - 01 (um) membro indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Rio Grande do Sul (OAB-RS);

X - 01 (um) membro indicado pela Associação Riograndense de Imprensa (ARI);

XI - 02 (dois) membros indicados de comum acordo pela Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) e

ADI 821 / RS

Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL);

XII - 01 (um) membro indicado pela Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro (FRACAB);

XIII - 02 (dois) membros indicados pela Federação de Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS);

XIV - 01 (um) membro indicado pela Associação dos Jornais do Interior do Rio Grande do Sul (ADJORI);

XV - 02 (dois) membros indicados pelas entidades representativas dos deficientes.

§ 1º - O Conselho de Comunicação Social elegerá uma Comissão Executiva, que será composta por 07 (sete) de seus membros, com mandato de 01 (um) ano, que, sob delegação, terá as funções de executar a política estabelecida pelo Conselho, na forma de seu regimento.

§ 2º - O presidente do Conselho de Comunicação Social, que será eleito dentre os seus membros, presidirá a Comissão Executiva.

§ 3º - É vedada a recondução de qualquer conselheiro por mais de 02 (dois) períodos consecutivos.

§ 4º - Ocorrendo vacância de cargos no Conselho, a entidade representada providenciará uma nova indicação para cumprir o período de mandato remanescente.

Art. 3º - Compete ao Conselho de Comunicação Social, entre outras estabelecidas em seu regimento e nesta lei:

I - zelar pelo cumprimento dos princípios constantes nos artigos 221 da Constituição Federal e 237 da Constituição do Estado;

II - assegurar a livre manifestação das diversas correntes de opinião;

III - aprovar a política de comunicação social;

IV - fiscalizar a implementação da política estadual de comunicação social, objetivando sua integração às demais políticas públicas;

V - cadastrar as entidades referidas no artigo 4º desta lei;

ADI 821 / RS

VI - decidir, quando os princípios constitucionais e os desta lei não estiverem sendo observados, as correções e medidas necessárias, inclusive requerendo a substituição dos responsáveis pela continuidade dos procedimentos atentatórios;

VII - recomendar às direções dos órgãos de comunicação social o cumprimento de suas deliberações;

VIII - recomendar ao Governador do Estado a substituição de diretores dos referidos órgãos quando houver desrespeito às suas deliberações;

IX - eleger uma Comissão Executiva para o fiel desenvolvimento de suas atribuições legais e constitucionais.

DO DIREITO A ESPAÇOS PERIÓDICOS

Art. 4º - Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais, comunitárias, culturais e ambientais dedicadas à defesa dos direitos humanos e à liberdade de expressão e informação social, terão direito a espaço periódico e gratuito nos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, de acordo com sua representatividade e critérios definidos pelo Conselho de Comunicação Social e por esta lei.

§ 1º - Para efeito desta lei, definem-se:

I - como partidos políticos aqueles representados na Assembléia Legislativa do Estado;

II - como organizações de âmbito estadual, aquelas que comprovarem condição conferida pela lei ou por seus estatutos, de atuação abrangente ao território do Estado e representatividade perante organismos nacionais ou internacionais congêneres;

III - como órgão de comunicação social, os serviços públicos de radiodifusão sonora ou de sons e imagens das quais o Estado seja concessionário, por si ou por ente da administração indireta, bem como jornais e revistas publicadas pela administração direta e indireta.

§ 2º - O direito previsto neste será exercido pelas entidades credenciadas junto ao Conselho de Comunicação Social.

§ 3º - Para os fins previstos nesta lei, os partidos políticos

ADI 821 / RS

que atendam à definição constante no inciso I deste artigo serão credenciados, de ofício, pela Comissão Executiva do Conselho de Comunicação Social.

Art. 5º - Os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado dedicarão espaços à divulgação prevista no artigo 4º desta lei, sendo, no mínimo:

I - vinte páginas mensais, quando se tratar de meio impresso;

II - 5 (cinco) horas semanais, quando se tratar de serviço de radiodifusão.

Art. 6º - Os órgãos de comunicação social assegurarão às entidades credenciadas, na forma do § 2º do artigo 4º desta lei, o devido suporte técnico que possibilite a utilização do espaço concedido.

Parágrafo único - As despesas decorrentes da utilização dos recursos oferecidos pelos órgãos de comunicação social correrão por conta da entidade beneficiária, podendo o Conselho de Comunicação Social fixar normas de auxílio do Estado a entidades que não disponham de recursos suficientes para o exercício do direito previsto nesta lei.

DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

Art. 7º - Os partidos políticos representados na Assembléia Legislativa e que não façam parte do Governo, assim compreendidos àqueles que não possuem nenhum filiado em cargo de confiança no 1º e 2º escalões, terão, nos termos desta lei, direito a:

I - ocupar espaços nas publicações pertencentes a entidades públicas ou delas dependentes, nas mesmas condições dos demais partidos, na forma dos artigos 4º e 5º desta lei;

II - ratear, de acordo com sua representatividade, a dimensão dos espaços concedidos ao Governo, na forma do regimento interno da Assembléia Legislativa;

III - responder, nos mesmos órgãos e no mesmo espaço, às declarações políticas do Governo, observadas as seguintes disposições:

ADI 821 / RS

a) dentro de 24 horas, quando se tratar de serviço de radiodifusão sonora ou de sons e imagens ou de meio impresso de periodicidade diária;

b) o primeiro número impresso, no caso de periodicidade que não seja diária.

§1º - A resposta referida no item III deste artigo deverá:

a) no caso de transmissão de radiodifusão sonora ou de sons e imagens, ocupará tempo igual ao da transmissão concedida ao Governo, podendo ter duração mínima de um minuto, ainda que aquela tenha sido menor;

b) no caso de meio impresso, terá a dimensão igual a do escrito de 25 (vinte e cinco) linhas, com 60 (sessenta) toques, ainda que a manifestação do Governo tenha sido menor.

§ 2º - A Assembléia Legislativa regulamentará o disposto no inciso II deste artigo no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta lei.

Art. 8º - Na produção e veiculação de material jornalístico, os veículos de comunicação social observarão a pluralidade de versões em matéria controversa, ouvindo as partes envolvidas em polêmica sobre fatos de atualidade e interesse público.

Parágrafo único - A parte que tiver relevante envolvimento em fatos noticiados e se sentir prejudicada com a omissão poderá requerer ao veículo o imediato registro de sua posição.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 9º - O Poder Executivo tem prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação desta lei para instalar o Conselho a que se refere o parágrafo único do artigo 1º desta lei.

Art. 10 - O Conselho de Comunicação Social elaborará e votará seu regimento no prazo de 90 (noventa) dias contados da sua instalação.

Art. 11 - O Poder Executivo, no que couber, regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua publicação.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário”.

ADI 821 / RS

O requerente sustenta que os referidos preceitos constitucionais estaduais, bem como a lei que os regulamenta, não observaram o modelo federal instituído pela Carta Magna ao atingir o âmbito de competência do Chefe do Poder Executivo, o qual possui a atribuição de regular o exercício da direção superior da administração estadual, bem como de dispor sobre sua organização e funcionamento.

Em 18.12.1992, o Min. Octávio Gallotti deferiu a medida cautelar *“para suspender, ad referendum do Plenário, e até decisão final desta Corte, a eficácia dos artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul e da Lei n. 9.726m de 17 de setembro de 1992, daquele mesmo Estado”* (fl. 45) e, em seguida, solicitou informações.

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul argumenta que as normas impugnadas não divergem do modelo federal estatuído pela CF, pois *“dispõem, de maneira genérica, sobre a utilização dos órgãos de comunicação pertencentes ao Estado, às fundações instituídas pelo Poder Público e às entidades sujeitas ao controle econômico estatal, de maneira a fazer valer, justamente, exatamente, o princípio fundamental da independência e harmonia dos Poderes”* (fl. 54), com o fim de *“evitar a preponderância do Executivo, no manejo da comunicação social, sobre os demais Poderes”* (fl. 55).

Em 9.2.1993, o Plenário da Corte referendou a decisão do Min. Octávio Gallotti, proferida em sede cautelar (fl. 70).

Às fls. 84-95, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da presente ação.

O parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 102-109) é pela procedência da ação.

À fl. 113, proferi despacho, a fim de que o requerente e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul prestassem informações sobre a vigência dos dispositivos impugnados.

As informações foram prestadas pelo requerente e pela Assembleia Legislativa, os quais noticiaram que os preceitos infirmados por esta Ação permanecem em vigor.

É o relatório.

02/09/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 821 RIO GRANDE DO SUL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão constitucional versada na presente ação, proposta pelo Governador do Estado, é a inconstitucionalidade dos artigos 238 e 239 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual 9.726/1992, que os regulamentou, os quais tratam da criação e organização do “Conselho de Comunicação Social” para o fim de orientar os órgãos de comunicação do Estado e da participação de entidades da sociedade civil nos aludidos órgãos de comunicação estatais, por violação à reserva de iniciativa e, também, ao princípio da separação de poderes.

O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, prevê a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”.

A jurisprudência desta Corte, orientada pelo princípio da simetria, é firme em que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública.

É essa a leitura constitucional realizada a partir de interpretação dos seguintes preceitos constitucionais: artigos 84, II e IV e art. 61, § 1º, II.

Confirmam-se, a propósito: ADI 2.329, Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.6.2010; ADI 3.644, Gilmar Mendes, Plenário, DJe 12.6.2009; ADI 3.180, Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007; ADI 1.275, Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 8.6.2007; ADI 3.179, Cezar Peluso, Plenário, DJe 10.9.2010; ADI 2.808, Gilmar Mendes, Plenário, DJ 17.11.2006; e a ADI 1.144, Eros Grau, Plenário, DJ 8.9.2006.

No caso, a inconstitucionalidade dos dispositivos constitucionais estaduais e da lei que os regulamenta advém, também, da violação perpetrada pelo poder constituinte decorrente ao princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de normas constitucionais estaduais, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder

ADI 821 / RS

Executivo.

Ressalto que as matérias reservadas pela Constituição Federal à iniciativa do Chefe do Poder Executivo não podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, ainda que sob a fundamentação do exercício do poder constituinte decorrente.

Ante o exposto, em face da manifesta inconstitucionalidade formal das normas constitucionais estaduais e de sua lei regulamentadora, voto pela procedência da ação para declarar inconstitucionais os artigos 238 e 239 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e, por conseguinte, a Lei 9.726, de 17 de setembro de 1992, que os regulamentou.

É o voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 821

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

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

ADV.(A/S) : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 238 e 239 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e, por conseguinte, da Lei nº 9.726/1992. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Cármen Lúcia e, neste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Marco Aurélio (art. 37, I, RISTF). Plenário, 02.09.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

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

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