

15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.295 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
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

PROCESSO NORMATIVO – INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Em se tratando de disciplina da atuação do próprio Poder Executivo, quanto à criação de conselho de acompanhamento, bem como de consequências jurídicas alusivas a relações mantidas com particulares, incumbe a iniciativa do projeto ao Chefe do Poder Executivo.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.464, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 15 de junho de 2016.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.295 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
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 MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa:

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.464/2000, do respectivo ente federado, que altera o diploma autorizador da extinção da Companhia Riograndense de Laticínios Correlatos – Corlac. Sustenta a incompatibilidade da norma atacada com os artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, incisos III e VI, da Carta Federal. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 1º Ficam introduzidas na Lei nº 10.000, de 26 de novembro de 1993, e alterações, que autoriza o Poder Executivo a promover a extinção da Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos - Corlac e dá outras providências, as seguintes modificações:

I - o artigo 5º passa a ter a seguinte redação:

"Art. 5º O Governo do Estado, respeitando o estatuído no § 1º do art. 163, da Constituição Estadual, celebrará com as cooperativas singulares, já em atividade,

ADI 2295 / RS

contratos locatícios dos bens da ex-Corlac.

§ 1º O Poder Executivo constituirá o Conselho de Acompanhamento das Cooperativas Contratadas, a ser integrado pelos seguintes representantes:

I - um (01) representante da Secretaria da Agricultura e Abastecimento;

II - um (01) representante da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Assuntos Internacionais;

III - um (01) representante da Secretaria da Fazenda;

IV - dois (02) representantes das cooperativas de captação de leite e

VI - dois (02) representantes das cooperativas industriais lácteas.

§ 2º Fica assegurado às atuais cooperativas a renovação de seus contratos.

§ 3º As demais cooperativas terão prioridade na industrialização de seus produtos nas usinas locadas às cooperativas industriais, segundo esta lei.

§ 4º O valor dos aluguéis a ser pago pelas cooperativas será de 2% (dois por cento) sobre o faturamento bruto do mês vencido, pagável até o décimo dia útil do mês subsequente.

§ 5º Em caso de alteração da forma jurídica ou extinção de qualquer cooperativa, os bens contratados reverterão ao Estado.”

II - o parágrafo único do artigo 11 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 11....

Parágrafo único. Os débitos da Corlac para com o Tesouro do Estado permanecerão registrados como passivo até a liquidação da Companhia."

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

ADI 2295 / RS

Segundo narra, a lei padece de vício formal, porquanto cabe ao Governador do Estado a iniciativa legislativa para disciplinar a utilização de bens estatais e determinar a criação de conselho no âmbito do Poder Executivo.

Articula com a inconstitucionalidade material do artigo 1º da norma impugnada, tendo em vista afronta ao princípio da coisa julgada. Alude à existência de decisão transitada em julgado mediante a qual reconhecido o direito subjetivo da Central de Cooperativas – Coorlac de suceder a extinta Corlac.

Consoante afirma, o § 2º do artigo 5º da Lei nº 10.000/1993, inserido pela Lei nº 11.464/2000, contraria a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, pois assegura a renovação de contratos celebrados entre a extinta Corlac e outras cooperativas mesmo diante da doação onerosa, respaldada pela Lei nº 10.988/1997, de bens móveis e imóveis da Corlac à Coorlac, escolhida para substituir a empresa pública.

Sublinha a ofensa ao princípio da legalidade, versado no artigo 37 da Lei Maior, consubstanciada na renovação dos referidos contratos de locação sem a análise das circunstâncias fáticas de cada relação jurídica. Realça que, ao fixar em abstrato o valor locatício, em percentual a incidir sobre o faturamento bruto, o legislador teria violado o princípio da economicidade.

Sob o ângulo do risco, assinala a estagnação do sistema cooperativo leiteiro do Estado do Rio Grande do Sul, levando em conta a insegurança jurídica causada pela norma impugnada. Reporta-se à correspondência enviada pela Cooperativa Central Riograndense de Laticínios Ltda. ao Secretário de Agricultura e Abastecimento, requerendo providências para a renovação dos contratos locatícios mantidos.

Requeru o implemento de liminar para que fosse suspensa a eficácia dos dispositivos atacados até o julgamento final do processo. Postula, alfim, a declaração da inconstitucionalidade dos preceitos.

Em 24 de agosto de 2000, o então relator, ministro Maurício Corrêa, requisitou informações da requerida.

ADI 2295 / RS

Em petição de folha 160 a 169, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul sustenta não concorrerem os requisitos do sinal do bom direito e do perigo da demora. Conforme alega, o diploma questionado não acarreta dano irreparável ao Estado, mas, sim, protege o patrimônio público, pois impede a transferência dos bens da Corlac ao domínio privado. Observa que a regência anterior é mais prejudicial ao erário, porquanto previa o comodato de bens públicos. Articula com a ausência de plausibilidade da tese veiculada na peça primeira, asseverando que o ato impugnado não interfere nos bens transferidos à cooperativa central, substituta da Corlac. Segundo pondera, carece o Estado de legitimidade para defender, em controle concentrado de constitucionalidade, direitos subjetivos de terceiros.

Em sessão concluída em 29 de março de 2001, o Pleno admitiu parcialmente a ação direta e, nesse ponto, implementou, à unanimidade, a medida cautelar, para suspender a eficácia do artigo 1º, inciso I, da lei atacada:

EMENTA: LEI Nº 11.464/2000. EXTINÇÃO DA COMPANHIA RIOGRANDENSE DE LATICÍNIOS E CORRELATOS-Corlac. CRIAÇÃO DE CONSELHO. INICIATIVA PARLAMENTAR VEDADA PELO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Entendimento vencido do Relator, e dos que o acompanharam, de que a ação não deve ser conhecida quanto ao inciso I do artigo 1º da lei impugnada que deu nova redação ao artigo 5º da Lei estadual nº 10.000/93, e seus parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º, visto que envolvem matéria controvertida de fato e exigem exame de outras normas não analisadas na inicial. 2. É da competência privativa do Presidente da República e, por simetria, do Governador do Estado, a iniciativa de leis que disponham sobre criação, composição e atribuição de órgãos públicos (CF, artigo 61, § 1º, II, e). Medida cautelar parcialmente deferida.

ADI 2295 / RS

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.295, relator ministro Maurício Corrêa, publicado no Diário da Justiça em 29 de agosto de 2003).

Em 10 de setembro de 2003, esta ação direta foi redistribuída a Vossa Excelência, nos termos do artigo 38, inciso I, do Regimento Interno.

Em 2 de outubro seguinte, Vossa Excelência abriu vista, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

A Advocacia-Geral da União aponta vício de iniciativa no ato impugnado. Frisa descaber a deflagração, pelo Poder Legislativo, de processo de elaboração de norma cujo objeto é a estrutura e funcionamento de órgão público vinculado ao Executivo. Enfatiza que, em situações análogas, o Supremo assentou a inconstitucionalidade do diploma, considerados os artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 144, § 6º, da Lei Maior.

O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido, por vício de iniciativa da Lei nº 11.464/2000. Conforme afirma, a norma versa temática subordinada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Refere-se ao que consignou este Tribunal no exame da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.569, relator ministro Carlos Velloso, Pleno, publicado no Diário da Justiça em 2 de maio de 2003.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório.

15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.295 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

Rememorem o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal:

Art. 103 [...]

[...]

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

[...]

O Advogado-Geral da União atua considerada não apenas lei federal mas também lei de unidade da Federação, e o faz, segundo o texto, como curador do ato normativo atacado. Longe fica de vir a assumir posição de fiscal da lei, consoante ocorre no tocante à atividade a ser desenvolvida pela Procuradoria-Geral da República.

Quando da apreciação do pedido de medida acauteladora, assim externei convencimento sobre a matéria:

Senhor Presidente, mais um capítulo da luta entre poderes no Rio Grande do Sul, e, ao que tudo indica, a assembleia não acredita mesmo na atuação do chefe do Poder Executivo. Há dispositivos que apresentam realmente uma certa concretude, que, ao meu ver, não se sobrepõe, em si, ao gritante vício formal e à conveniência de, até mesmo numa salutar política judiciária, evitarmos a propositura de ações.

Entendo que se tem disciplina que só poderia vir à balha via iniciativa do chefe do Poder Executivo, e que, acima de tudo, para pacificar o relacionamento existente – se é que existe relacionamento –, deve o Tribunal enfrentar o pleito formulado pelo governador. Por isso, peço vênias ao nobre ministro relator

ADI 2295 / RS

e àqueles que o acompanharam para divergir e admitir, portanto, a ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme consta do relatório e da parte dispositiva do pronunciamento formalizado, o Tribunal não admitiu a ação quanto ao parágrafo único do artigo 11, na redação dada pelo inciso II do artigo 1º da Lei estadual nº 11.464, de 17 de abril de 2000. Na sequência, por maioria, a admitiu relativamente ao artigo 5º, cabeça e parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º, na redação do inciso I do artigo 1º do diploma local. Implementou a liminar, a uma só voz, para suspender a eficácia do inciso I do artigo 1º da Lei nº 11.464, que modificou a Lei nº 10.000/1993, do Estado do Rio Grande do Sul, tudo nos termos do voto do Relator. Então, apenas sobeja para o julgamento de fundo a apreciação da harmonia, ou não, com a Constituição Federal dos artigos 5º, cabeça e parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º, e 1º, inciso I, da Lei nº 11.464/2000, no que introduziu alterações na norma anterior.

Reitero o que tive a oportunidade de exteriorizar quando votei na matéria. O vício formal é gritante. Tomo de empréstimo, já agora, os fundamentos do acórdão formalizado pelo saudoso ministro Maurício Corrêa, a quem sucedi na relatoria deste processo:

17. Fixado que os bens da antiga CORLAC passaram para o Governo do Estado, uma vez que, tendo essa cooperativa sido extinta, não poderia a lei de iniciativa parlamentar determinar no artigo 5º do inciso I do artigo 1º, com a redação dada pela lei em apreço, que o Governo do Estado celebrará contratos locatícios com as cooperativas singulares dos bens da extinta entidade, sob pena de ferir-se o preceito do artigo 61, § 1º, inciso II, letra e, da Constituição Federal.

18. Dito isso, e antes de passar ao exame dos demais parágrafos que se seguem, de pronto, por constituir típico exercício de competência privativa do Governador do Estado usurpado pela norma parlamentar em questão, impõe-se seja deferida a cautelar para suspender igualmente a eficácia do § 1º do artigo 5º com a redação dada pela lei impugnada.

ADI 2295 / RS

19. Com efeito, o artigo 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, é explícito ao estabelecer que compete privativamente ao Presidente da República – e, por simetria, ao Governador do Estado – a iniciativa das leis que disponham sobre a “criação, estruturação e atribuições dos (...) órgãos da administração pública”. Na espécie, constata-se vício de inconstitucionalidade formal, dado que a criação do Conselho deveria ter partido da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Esse é o entendimento do Tribunal:

“Criação de conselho, dotado de diversificada composição e representatividade, destinado a orientar os órgãos de comunicação social do Estado, suas fundações e entidades sujeitas a seu controle (artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul e Lei estadual nº 9.726-92). Cautelar deferida, ante a premência do prazo assinado para a instalação do Colegiado e a relevância da fundamentação jurídica do pedido, especialmente quanto às teses concernentes à separação dos Poderes e à exclusividade de iniciativa do Chefe do Executivo, bem como à competência privativa deste para exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração” (ADIMC n.º 821, OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 07.05.93).

20. Na mesma linha de entendimento: ADIMC 1.275, MARCO AURÉLIO, DJ de 20.10.95; ADI n.º 1.391, CELSO DE MELLO, DJ de 28.11.97, dentre tantas.

21. Com relação aos §§ 2º, 3º, 4º e 5º, também estou entendendo que devam essas disposições ser suspensas pela mesma circunstância de que ferem o princípio da reserva legal de que trata a letra e do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição.

22. No caso do § 2º é evidente a usurpação de competência do Governador do Estado, dado que o preceito determina a renovação de contratos de locação de bens hoje integrantes da

ADI 2295 / RS

administração pública do Estado.

23. Também o § 3º estabelece que as demais cooperativas terão prioridade na industrialização de seus produtos nas usinas locadas às cooperativas industriais, segundo esta lei, pela simples razão de que essa questão está diretamente relacionada com a conveniência da administração pública, sendo a disposição forma indébita de intromissão em área de atribuições exclusiva da administração pública.

24. Da mesma forma, deve ser suspenso o § 4º. Se o Governo do Estado não pode ser compelido a fazer locações dos bens da extinta cooperativa, sobre conveniência para se suspender a eficácia dessa regra, visto que não havendo alugueres, não pode haver preço, além do que, por arrastamento, não deve prevalecer o preceito.

25. Finalmente, quanto ao § 5º, também deve ser suspenso, porquanto da mesma forma que o anterior, não pode subsistir, já que não há cooperativas a serem extintas, porque extinta já se encontra a então CORLAC, cujos bens integram o patrimônio do Estado, não podendo haver nenhuma reversão de bens ao Estado ou mudança de forma jurídica do que não existe.

Em consequência, conheço em parte da ação e na parte conhecida defiro o pedido cautelar para suspender a eficácia do inciso I do artigo 1º, que deu nova redação ao artigo 5º, e de todos os seus parágrafos da Lei nº 11.464, de 17.4.2000, do Estado do Rio Grande do Sul.

A conclusão sobre o vício formal fulmina, por inteiro, a Lei nº 11.464/2000. Quanto ao alegado vício material do artigo 1º da lei citada – a ele se junta apenas o subsequente no que versa a entrada em vigor do diploma –, não se tem, no campo normativo, a referência à colocação em segundo plano desse ato jurídico perfeito e acabado por excelência, porque emanado do Judiciário: a coisa julgada. Descabe, no caso, considerar o que não se contém na lei.

Julgo procedente o pedido formulado, confirmando a óptica do Plenário quando do exame da liminar pleiteada, para declarar, em relação

ADI 2295 / RS

aos dispositivos que sobejam e que estão acima explicitados inconstitucional a Lei nº 11.464/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.295 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Em 22.02.2001 o Supremo Tribunal Federal conheceu da presente ação apenas no que se refere ao art. 5º, *caput*, e §§ 1º a 5º da Lei nº 10.000/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pelo art. 1º, I, da Lei Estadual nº 11.464/2000.

Posteriormente, em 29.03.2001, prosseguindo no julgamento, a Corte deferiu, por maioria, o **pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do mencionado dispositivo.**

Naquela assentada entendeu-se que os **dispositivos impugnados conflitavam diretamente com a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre criação, composição e atribuição de órgãos públicos** (art. 61, § 1º, II, "e", CRFB, com base na redação então vigente do dispositivo, ou seja, anterior à EC nº 32/2001).

Consignou-se que considerando que os bens da Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos - CORLAC passaram para o Governo do Estado, não seria legítimo que lei de iniciativa parlamentar determinasse obrigação de a Administração **celebrar contratos locatícios** (art. 5º, *caput*), prever a **criação de Conselho** (art. 5º, §1º), determinar a **renovação de contratos de locação de bens hoje de titularidade da Fazenda Pública** (art. 5º, §2º), estabelecer que outras cooperativas (que não a sucessora da CORLAC) teriam **prioridade na industrialização de seus produtos nas usinas locadas às cooperativas industriais** (art. 5º, §3º), havendo arrastamento no que se refere ao **dispositivo que regulamenta o valor dos aluguéis** (art. 5º, §4º), bem como ao **dispositivo que previa reversão dos bens ao Estado em caso de extinção de qualquer cooperativa**, pois a CORLAC, cujos bens integram o patrimônio

ADI 2295 / RS

do Estado, já se encontra extinta.

Tratando-se de lei estadual e não de norma posta pelo poder constituinte estadual no que se refere às normas originárias da Constituição Estadual, não vislumbro qualquer razão para modificar o entendimento firmado pelo Tribunal por ocasião do julgamento da cautelar, devendo ser reconhecida a aventada inconstitucionalidade formal.

Diante do exposto, voto pela procedência da presente ação direta na parte em que conhecida, para, confirmando a cautelar deferida, declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.295

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

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, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.464, de 17 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e, para participar do XXII Encontro de Presidentes e Magistrados de Tribunais e Salas Constitucionais da América Latina, na Cidade do México, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.06.2016.

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

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

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário