



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/1900-0011519-4**

**PARECER Nº 18.180/20**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. LEIS ESTADUAIS Nº 9.672/92, Nº 10.591/95 E Nº 11.452/2000. ADIS Nº 854 E 2.442. INSUFICIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO REMANESCENTE. INSEGURANÇA JURÍDICA.

1. O disposto no § 1º do artigo 207 da Constituição Estadual foi declarado inconstitucional no âmbito da ADI nº 854, inexistindo disciplina constitucional vigente dispondo acerca da composição do Conselho Estadual de Educação.

2. A composição do Conselho Estadual de Educação, na redação dada pela Lei Estadual nº 11.452/2000, foi considerada inconstitucional no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.442.

3. Muito embora a composição do Conselho Estadual de Educação fixada pela Lei Estadual nº 10.591/95 não tenha sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, vislumbra-se, nessa redação, ponderável inconstitucionalidade material.

4. A existência de inconstitucionalidade material na norma revogada por dispositivo declarado inconstitucional inviabiliza o fenômeno da reconstituição. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

5. As declarações de inconstitucionalidade exaradas no âmbito das ADIs nº 854 e nº 2.442 conduziram à acefalia do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92, do que resulta situação de insegurança jurídica visando à sua aplicação.

6. Recomendação de encaminhamento de projeto de lei pelo Poder Executivo, observadas as diretrizes jurídicas ora expostas, a fim de viabilizar a realização de nomeações para o Conselho Estadual de Educação, presentemente obstadas à míngua de legislação válida que regulamente a composição do órgão.

AUTOR: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA

Aprovado em 24 de abril de 2020.



**Nome do documento:** FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

**Documento assinado por**

**Órgão/Grupo/Matrícula**

**Data**

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

24/04/2020 14:41:47





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## PARECER

### **SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. LEIS ESTADUAIS Nº 9.672/92, Nº 10.591/95 E Nº 11.452/2000. ADIS Nº 854 E 2.442. INSUFICIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO REMANESCENTE. INSEGURANÇA JURÍDICA.**

1. O disposto no § 1º do artigo 207 da Constituição Estadual foi declarado inconstitucional no âmbito da ADI nº 854, inexistindo disciplina constitucional vigente dispondo acerca da composição do Conselho Estadual de Educação.
2. A composição do Conselho Estadual de Educação, na redação dada pela Lei Estadual nº 11.452/2000, foi considerada inconstitucional no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.442.
3. Muito embora a composição do Conselho Estadual de Educação fixada pela Lei Estadual nº 10.591/95 não tenha sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, vislumbra-se, nessa redação, ponderável inconstitucionalidade material.
4. A existência de inconstitucionalidade material na norma revogada por dispositivo declarado inconstitucional inviabiliza o fenômeno da repristinação. Precedente do Supremo Tribunal Federal.
5. As declarações de inconstitucionalidade exaradas no âmbito das ADIs nº 854 e nº 2.442 conduziram à acefalia do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92, do que resulta situação de insegurança jurídica visando à sua aplicação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6. Recomendação de encaminhamento de projeto de lei pelo Poder Executivo, observadas as diretrizes jurídicas ora expostas, a fim de viabilizar a realização de nomeações para o Conselho Estadual de Educação, presentemente obstadas à míngua de legislação válida que regulamente a composição do órgão.

Cuida-se de consulta formulada pelo Secretário de Estado da Educação questionando a possibilidade de se proceder a nomeações no âmbito do Conselho Estadual de Educação ante as declarações de inconstitucionalidade exaradas no bojo das ADIs nº 854 e nº 2442.

Fundamenta a consulta a existência de complexa sucessão de leis que objetivavam regulamentar o órgão em questão, não se tendo clareza acerca do conteúdo legislativo remanescente às precitadas declarações de inconstitucionalidade.

É o breve relatório.

O Conselho Estadual de Educação, de acordo com o artigo 207, *caput*, da Constituição Estadual, trata-se de órgão consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo do sistema estadual de ensino, dispondo de autonomia administrativa e dotação orçamentária própria. As suas demais atribuições, composição e funcionamento devem ser regulados por lei.

Muito embora a composição deste conselho tenha sido definida no § 1º do mencionado artigo 207 (um terço dos membros de livre escolha do Governador, cabendo às entidades da comunidade escolar indicar os demais), essa norma foi declarada formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 854 (DJE de 25/10/2018).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Artigos da Lei Estadual nº 9.672/92, que regulamentavam o § 1º do artigo 207 da Constituição Estadual, também foram questionados no âmbito da mencionada ADI; entretanto, tendo havido substanciais alterações na mencionada lei estadual pelas Leis Estaduais nº 10.591/95 e nº 11.452/2000, foi declarada a perda superveniente do objeto da ação direta no que se referia ao artigo 2º, *caput*, e §§ 1º a 3º da Lei Estadual nº 9.672/92.

Com efeito, assim disciplinavam os artigos que eram questionados e cuja perda do objeto no âmbito da ADI foi declarada, porquanto alterados posteriormente:

Art. 2º - O Conselho Estadual de Educação compõe-se de dezoito (18) membros nomeados pelo Governador do Estado, sendo seis (6) indicados pelo Governador do Estado e doze (12) eleitos diretamente pelas entidades estaduais representativas da comunidade escolar escolhidos dentre pessoas de reconhecida ética profissional, conhecimento e experiência na área de educação.

§ 1º - Os conselheiros indicados pelas entidades estaduais representativas da comunidade escolar serão eleitos como segue

I – quatro (4) pela entidade que congrega os trabalhadores em educação das escolas públicas;

II – um (1) pela entidade que congrega os trabalhadores em educação das escolas particulares;

III – um (1) pela entidade que congrega os estudantes das escolas de ensino fundamental e médio;

IV – dois (2) pelas entidades que congregam os pais de alunos das escolas públicas e particulares, respectivamente;

V – um (1) pela entidade que congrega os estabelecimentos da rede privada de ensino;

VI – um (1) pela(s) entidade(s) que congrega os dirigentes municipais de educação;

VII – um (1) pela entidade que congrega os estabelecimentos de ensino superior de formação de professores;

VIII – um (1) pelas associações que congregam as entidades representativas de pessoas portadoras de deficiência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 2º - Na escolha de seis (6) conselheiros que compete ao Poder Executivo proceder, dentre pessoas notoriamente comprometidas com a educação pública, deverão ser observados critérios de representatividade regional e cobertura dos diferentes níveis e modalidades de ensino.

§ 3º - O exercício das funções de membro do Conselho é incompatível com a de: a) Secretário de Estado;  
b) Diretor de Autarquia;  
c) ocupante de cargo de confiança em Secretarias do Estado;

Em que pese os dispositivos supracitados não tenham sido examinados no âmbito da ADI nº 854, parte dos normativos que os sucederam por força das leis estaduais supracitadas foram objeto da ADI nº 2442, na qual foi declarada “a inconstitucionalidade integral da Lei nº 11.452/2000” – também por vício de iniciativa.

Ocorre que as alterações promovidas pela Lei nº 11.452/2000 não abrangeram a totalidade do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92, cuja redação adrede havia sido alterada pela Lei Estadual nº 10.591/95.

Assim, como a redação do *caput* do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92 havia sido dada pela Lei nº 11.452/2000 (alterando redação dada pela Lei Estadual nº 10.591/95), foi ela declarada inconstitucional. Por essa razão, na consulta à versão compilada da Lei nº 9.672/92 junto à Assembleia Legislativa do Estado, o artigo 2º aparece sem o seu *caput*.

Entretanto, apesar de a redação da cabeça do parágrafo único também ter sido disciplinada na Lei nº 11.452/2000, tem ela a mesma redação da que era dada pela Lei nº 10.591/95, qual seja: “*Parágrafo único - Os Conselheiros serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre representantes da comunidade escolar, indicados pelas entidades de âmbito estadual, através de listas tríplices elaboradas para cada uma das respectivas vagas, como segue:*”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Por essa razão, o artigo 2º, embora apareça sem o seu *caput* na consulta à Assembleia Legislativa, teve preservado o texto integral do seu parágrafo único, à exceção do inciso X, objeto de inclusão pela Lei nº 11.452/2000 (declarada inteiramente inconstitucional na ADI nº 2.442).

Tem-se, portanto, em síntese, que, por invasão de competência exclusiva do Governador do Estado, foram declaradas inconstitucionais a disposição contida no § 1º do artigo 207 da Constituição Estadual (ADI 854), assim como a íntegra da Lei nº 11.452/2000, que promovia alterações na Lei Estadual nº 9.672/92 (ADI 2.442).

O texto remanescente, no entanto, por decorrer de lei de iniciativa do Poder Executivo (Lei Estadual nº 10.591/95), não foi objeto das precitadas ações diretas, tendo a seguinte redação:

Parágrafo único - Os Conselheiros serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre representantes da comunidade escolar, indicados pelas entidades de âmbito estadual, através de listas tríplices elaboradas para cada uma das respectivas vagas, como segue: **(Redação dada [rectius: repetida] pela Lei n.º 11.452/00, mas que não promoveu alterações na redação dada pela Lei nº 10.591/95)**

I - quatro (4) pela entidade representativa do Magistério Público; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

II - dois (2) pela entidade representativa do magistério da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

III - dois (2) pela entidade que congrega pais de alunos das escolas públicas; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

IV - um (1) pela entidade que congrega pais de alunos das escolas da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

V - um (1) pela entidade representativa dos estabelecimentos da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

VI - um (1) pela entidade representativa dos dirigentes municipais de educação; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

VII - um (1) pela entidade representativa das associações de municípios; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

VIII - um (1) pela entidade que congrega estabelecimentos de ensino superior de formação de professores; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

IX - um (1) pela entidade que congrega os estudantes das escolas de ensino fundamental e médio; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95) – original sem grifos e sem a aposição de comentário no texto do § único.

Observa-se, à partida, que o texto remanescente, posteriormente às declarações de inconstitucionalidade operadas no âmbito das ADIs 854 e 2442, revela-se sobejamente retalhado, haja vista que tanto o *caput* do artigo, como a cabeça do parágrafo único, foram declarados inconstitucionais.

Quanto ao parágrafo único, entretanto, tendo em vista que a redação da sua cabeça dada pela Lei n.º 11.452/2000 se cuidou de mera repetição daquilo que já constava da norma por força da Lei n.º 10.591/95, ainda que a inconstitucionalidade declarada na ADI 2442 tenha sido sobre todo o conteúdo daquela, não há empecilho à repristinação do conteúdo redacional emprestado ao dispositivo por esta última, notadamente porque nela não se vislumbram inconstitucionalidades de cunho material.

Essa, aliás, foi a técnica de que se valeu a Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado ao compilar o texto da Lei n.º 9.672/92 posteriormente à declaração de inconstitucionalidade exarada no âmbito da ADI 2442.

De outra parte, contudo, em que pese a eficácia *ex tunc* das declarações de inconstitucionalidade operadas pelo Supremo Tribunal Federal, considera-se existente, ao menos, dúvida ponderável acerca da constitucionalidade material do disposto no *caput* do artigo 2º da Lei n.º 9.672/92, na redação que lhe havia sido dada pela Lei n.º 10.591/95, a impedir a repristinação do conteúdo da norma, apesar da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal revogador.

Assim dispõe a redação do artigo cuja possibilidade de repristinação do seu conteúdo ora é examinada.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 2º - O Conselho Estadual de Educação compõe-se de vinte e um membros, sendo sete de livre escolha do Governador do Estado e quatorze indicados por entidades representativas da comunidade escolar, escolhidos dentre pessoas de reconhecida ética profissional, conhecimento e experiência na área da educação, comprovados através de títulos e trabalhos realizados nesta área.

Com efeito, a ideia de composição minoritária e sobejamente desproporcional de representantes do Governo do Estado no Conselho Estadual da Educação já havia sido expressada na redação original do precitado artigo 2º, declarada inconstitucional no âmbito da ADI nº 854, porque usurpava competência do Chefe do Poder Executivo para a definição da composição de órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo local.

No entanto, conquanto a Lei nº 10.591/95 não padeça do mesmo vício de inconstitucionalidade formal, repetiu a forma de composição desproporcional do Conselho à razão de 1/3 de membros indicados pelo Chefe do Poder Executivo e 2/3 por entidades privadas, alheias, pois, à estrutura orgânica do próprio Estado.

Tal proceder desafia fundada dúvida jurídica acerca da sua constitucionalidade material, por transferir de modo majoritário e desproporcional a particulares a tomada de relevantes decisões para o sistema de ensino, entre as quais a fixação de uma série de normas de caráter cogente às instituições, públicas e privadas, a ele vinculadas. Vejamos, a respeito, as inúmeras competências do precitado Conselho fixadas no artigo 11 da Lei nº 9.672/92, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.591/95:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 11 - O Conselho Estadual de Educação exercerá, em relação ao Sistema Estadual de Ensino, as atribuições previstas na legislação federal e estadual pertinentes e, em especial, as seguintes:

I - elaborar e aprovar seu regimento interno;

II - eleger seu Presidente e dois Vice-Presidentes;

III - fixar normas para:

1 - o funcionamento, o reconhecimento e a inspeção dos estabelecimentos de ensino;

2 - a organização do ensino fundamental e médio destinado a adolescentes e adultos que a ele não tiveram acesso na idade própria;

3 - capacitação de professores para lecionar, em caráter suplementar, e a título precário;

4 - aprovação dos regimentos dos estabelecimentos de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)

5 - criação de estabelecimentos de ensino público de modo a evitar duplicação desnecessária de recursos;

6 - fiscalização dos estabelecimentos de ensino, inclusive no que respeita à avaliação da qualidade do ensino;

IV - aprovar:

1 - o regimento dos estabelecimentos de ensino

2 - os planos de aplicação dos recursos do Salário-Educação destinados ao Estado;

V - autorizar alternativas institucionais e pedagógicas, diversas das normas gerais estabelecidas, visando ao atendimento das necessidades específicas de clientela;

VI - pronunciar-se, previamente, sobre criação de estabelecimentos estaduais de ensino;

VII - autorizar o funcionamento de instituições de ensino da rede pública e privada e de seus cursos;

VIII - promover sindicâncias, em estabelecimentos de ensino, por meio de comissões especiais, quando julgar oportuno, tendo em vista o fiel cumprimento da lei e das normas do Conselho;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

IX - exercer a competência recursal, em relação às decisões das entidades, instituições e órgãos do Sistema Estadual de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias;

X - representar às autoridades competentes, em casos de violação de normas legais, relativas à educação;

XI - acompanhar a execução dos planos educacionais do Estado; XII - analisar os relatórios da execução financeira, das despesas em educação;

XIII - emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica, que lhe forem submetidos pelo Governador ou Secretário da Educação, ou por solicitação da Assembléia Legislativa, através da Comissão de Educação e de entidade de âmbito estadual, ligadas à educação;

XIV - emitir parecer sobre o Plano Estadual de Educação, de duração plurianual, nos termos do artigo 208 da Constituição do Estado, acompanhar e avaliar sua execução;

XV - VETADO

XVI - estabelecer medidas, que visem à expansão, consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Ensino, ou propô-las, se não forem de sua alçada;

XVII - delegar atribuições a Conselhos Municipais de Educação;

XVIII - manter intercâmbio com Conselhos de Educação;

XIX - exercer outras atribuições, previstas em lei, ou decorrentes da natureza de suas funções.

Verifica-se, ao azo, a existência de uma série de atribuições do Conselho Estadual de Educação cujas decisões não podem ser cominadas majoritariamente a particulares, ao arrepio das políticas públicas a serem coordenadas e definidas pelo Poder Executivo, violando-se, a um só tempo, os princípios republicano e democrático (artigo 1º da Constituição Federal) quando se alija das decisões a vontade democrática, exercida por meio da eleição dos representantes do povo, e se a substitui pela de alguns poucos e específicos setores particulares, quais sejam:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- I - quatro (4) pela entidade representativa do Magistério Público; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- II - dois (2) pela entidade representativa do magistério da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- III - dois (2) pela entidade que congrega pais de alunos das escolas públicas; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- IV - um (1) pela entidade que congrega pais de alunos das escolas da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- V - um (1) pela entidade representativa dos estabelecimentos da rede privada de ensino; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- VI - um (1) pela entidade representativa dos dirigentes municipais de educação; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- VII - um (1) pela entidade representativa das associações de municípios; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- VIII - um (1) pela entidade que congrega estabelecimentos de ensino superior de formação de professores; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95)
- IX - um (1) pela entidade que congrega os estudantes das escolas de ensino fundamental e médio; (Redação dada pela Lei n.º 10.591/95) – original sem grifos e sem a aposição de comentário no texto do § único.

Ao se debruçar sobre situação bastante semelhante, assim decidiu o e. Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: "venda direta ou mediante", caput do art. 2º; "dispensada a licitação", § 1º do art. 2º; "venda direta ou", inc. I do art.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – **O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública.** III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001)

Não se ignora que, na dicção constitucional, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da Constituição Federal, original sem grifos). A colaboração é, por conceito, tarefa auxiliar ao dever principal do Estado, de modo que cabe a este primordialmente a responsabilidade pela condução das políticas públicas na área da educação, o que é seriamente relativizado quando a composição do Conselho Estadual de Educação tem como membros indicados pelo Estado apenas um terço de seus partícipes.

A composição do Conselho Estadual de Educação, na forma da redação dada ao artigo 2º da Lei nº 9.672/92 pela Lei nº 10.591/95, portanto, tem o condão de contrariar entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da titularidade das competências administrativas, havendo-se de concluir que sobre o mencionado dispositivo recai provável vício de inconstitucionalidade material.

Ocorre que, a respeito do fenômeno da reprivatização das normas jurídicas revogadas por normas declaradas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal tem estabelecido a necessidade de se realizar um juízo de adequação da norma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cuja vigência naturalmente se restabeleceria ao texto constitucional. A ilustrar, o seguinte precedente:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 5.459/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL 20.337/2012, ARTIGO 2º DA LEI ESTADUAL 14.584/2003 E ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 13.200/1999, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RESOLUÇÕES 5.200/2001 E 5.154/1994 E DELIBERAÇÕES 2.446/2009, 2.581/2014 E 2.614/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS. O SUBSÍDIO NÃO É INCOMPATÍVEL COM O PAGAMENTO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS. A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SÃO REQUISITOS APENAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO TEXTO NORMATIVO ATACADO. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. Os Estados federados possuem autonomia para fixar a remuneração de seus agentes políticos (artigo 25, caput, CRFB), devendo o subsídio dos deputados estaduais ser fixado por lei (artigo 27, § 2º, CRFB, na redação dada pela EC 19/1998). 2. In casu, o artigo 1º, caput, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais viola o artigo 27, § 2º, da Constituição Federal, que exige lei para a fixação do subsídio dos deputados estaduais. 3. O percentual de setenta e cinco por cento do subsídio dos deputados federais, como limite máximo ao subsídio dos deputados estaduais (artigo 27, § 2º, CRFB), não autoriza que a lei estabeleça pura e simples vinculação do subsídio dos parlamentares estaduais ao subsídio dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

parlamentares federais, de modo que qualquer aumento no valor deste implique aumento automático. Precedente: ADI 3.461, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 25/8/2014. 4. O artigo 1º, caput, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira e o artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais fixam o subsídio dos deputados estaduais no valor correspondente ao limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal (setenta e cinco por cento do valor do subsídio dos deputados federais), bem como determinam seu reajuste sempre que se altere a legislação federal pertinente, com a observância dos mesmos índices. O artigo 1º da Lei mineira 13.200/1999 determina que até a fixação dos subsídios em conformidade com o disposto nos artigos 37, X e XI, e 29, § 4º, da Constituição Federal, deve ser observada a já revogada Resolução legislativa 5.154/1994, que assegurava aos parlamentares estaduais a percepção, como remuneração, de setenta e cinco por cento da remuneração dos deputados federais. O artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e o artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira dispõem que é devida ao deputado, no início e no final da legislatura, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio mensal. 5. A Constituição Federal veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (artigo 37, XIII, CRFB). Precedentes: ADI 891-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 13/8/1993; ADI 691-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 19/6/1992; ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 20/5/2005; ADI 303, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/2/2003. 6. In casu, a expressão “e serão reajustados com observância dos mesmos índices, sempre que se altere a legislação federal pertinente”, constante do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais, viola o princípio da autonomia dos Estados federados e da regra que veda a vinculação de espécies remuneratórias (artigos 25, caput, e 37, XIII, CRFB). **7. As disposições remanescentes do artigo 2º da Lei mineira 14.584/2003 devem ser interpretadas conforme a Constituição Federal, de forma a assentar que a fixação do subsídio dos deputados estaduais no limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal somente pode ter por**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**paradigma o valor do subsídio dos deputados federais vigente ao tempo da edição da lei estadual, vedados posteriores reajustes automáticos, o que impede a repristinação da norma correlata prevista no artigo 1º da Lei 13.200/1999 do Estado de Minas Gerais.** 8. O regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), não impedindo a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB), indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo. Precedentes: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral. 9. In casu, o artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira, no que se refere aos deputados estaduais reeleitos e aos novos deputados residentes na capital do Estado, devem ser declarados inconstitucionais parcialmente, sem redução de texto, em razão da natureza remuneratória dessas verbas, em oposição à natureza indenizatória da ajuda de custo paga aos deputados estaduais no início e no final da legislatura, destinada ao ressarcimento de despesas com transporte e mudança para a capital do Estado. 10. A inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não implica inconstitucionalidade da lei concessiva de vantagem ou aumento de remuneração a servidores públicos (artigo 169, § 1º, CRFB), mas impede a aplicação da lei no respectivo exercício financeiro. Precedente: ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/9/2007. 11. A função jurisdicional do Supremo Tribunal Federal está adstrita aos limites do pedido, que deve ser específico e bem delineado, assim como amparado em fundamentação idônea, ainda que não vinculante (ADI 2.728, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 20/2/2004). 12. In casu, a ausência de impugnação especificada de todos os dispositivos da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que trata de diversos valores pagos aos deputados estaduais, impõe o conhecimento parcial da ação, máxime





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

porque a insurgência se limitou à fixação do subsídio dos parlamentares estaduais em resolução legislativa, à vinculação de tal subsídio ao subsídio dos deputados federais e ao pagamento de ajuda de custo no início e no final do mandato parlamentar, o que impede a repriminção das Resoluções 5.200/2001 e 5.154/1994. 13. As Deliberações 2.446/2009, 2.581/2014 e 2.614/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais regulamentam o auxílio moradia, a indenização por despesas realizadas em razão de atividade inerente ao mandato parlamentar e as diárias de viagem, matérias estranhas à fundamentação da petição inicial, o que impõe o conhecimento parcial da ação, somente quanto ao artigo 1º, caput e § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e aos artigos 3º da Lei estadual 20.337/2012, 2º da Lei estadual 14.584/2003 e 1º da Lei estadual 13.200/1999, todas do Estado de Minas Gerais. 14. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das normas objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime em razão do caráter alimentar das verbas percebidas, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade de seu patrimônio. Precedentes: ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/08/2010. 15. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgado parcialmente procedente o pedido, para (i) declarar a inconstitucionalidade do caput do artigo 1º da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da expressão “e serão reajustados com observância dos mesmos índices, sempre que se altere a legislação federal pertinente”, constante do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais; (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal às disposições remanescentes do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais, para assentar que a fixação do subsídio dos deputados estaduais no limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal somente pode ter por paradigma o valor do subsídio dos deputados federais vigente ao tempo da edição da lei estadual, vedados posteriores reajustes automáticos; e (iii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 3º da Lei



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira, de forma a excluir de seu universo de destinatários os deputados estaduais reeleitos, bem como os novos deputados residentes na capital do Estado; com eficácia ex nunc a contar da data da publicação do acórdão do julgamento.

(ADI 5856, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

Na espécie, a redação dada ao artigo 2º da Lei nº 9.672/92 pela Lei nº 10.951/95, considerando os argumentos acima colacionados, parece não estar adequada ao texto constitucional, razão pela qual não se pode tê-la por automaticamente reprimada, tudo conduzindo à acefalia do próprio artigo, que, dados os julgamentos das ADIs 854 e 2.442, passou a contar apenas com o seu parágrafo único.

Não se olvide, ademais, que conquanto a cabeça do parágrafo único não pareça padecer de vício de inconstitucionalidade material, notadamente porque dele se extrai como único comando efetivo o da formação de listas tríplices, os incisos do mencionado parágrafo sofrem do mesmo possível vício de inconstitucionalidade material verificado quanto ao *caput* do artigo 2º, ante a desproporção de indicados por particulares frente ao número de indicados pelo Poder Executivo.

Revela-se, portanto, situação de nítida insegurança jurídica ao se proceder à aplicação das disposições contidas na Lei Estadual nº 9.672/92, considerando-se reprimada a disposição contida no *caput* do seu artigo 2º, na redação dada pela Lei 10.591/95, uma vez que, ainda que tal normativo não padeça de inconstitucionalidade formal, são bastante robustos os indícios no sentido de sua inconstitucionalidade material.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Lado outro, as disposições contidas no parágrafo único do artigo 2º são de aplicação necessariamente vinculada ao disposto em seu *caput*, não representando normas com autonomia suficiente para aplicação direta, ressentindo-se de diretriz hermenêutica principal, a cargo do não mais existente *caput* do dispositivo. Isso ocorre porque é do *caput* do artigo 2º que se deve extrair a composição do Conselho Estadual de Educação, sendo que o seu parágrafo único, ainda que se desconsiderasse a inconstitucionalidade material dos seus incisos, apenas teria o condão de discriminar os membros indicados por particulares, não existindo mais norma fixadora, em decorrência da acefalia do dispositivo, (i) do número de membros do Conselho, assim como (ii) daqueles que serão indicados pelo Governador do Estado.

Dessa forma, acaso pudesse ser aplicado o disposto no artigo 2º na redação remanescente às multicitadas ações diretas – contando apenas com o parágrafo único, repise-se –, chegar-se-ia à teratológica situação em que, em afronta direta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e às próprias razões que instruíram as ADIs em questão, apenas particulares indicariam membros ao Conselho Estadual de Educação, o que evidentemente é inadmissível.

Em face de todas as considerações acima expendidas, notadamente ante o teor das decisões exaradas no âmbito das ADIs 854 e 2.442, aliado à ponderável inconstitucionalidade material da redação dada pela Lei nº 10.591/95 ao *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.672/92, o que pode alcançar igualmente os seus incisos, considera-se existente situação de relevante insegurança jurídica, a recomendar a não aplicação dos mencionados dispositivos, não se devendo proceder a nomeações no âmbito do Conselho Estadual de Educação até a aprovação pela Assembleia Legislativa de projeto de lei, a ser necessariamente encaminhado pelo Poder Executivo, que observe os vetores jurídicos presentemente expostos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conclusão diversa, argumente-se finalmente, acarretaria ainda elevado risco jurídico de nulidade absoluta das decisões tomadas com a participação de conselheiros nomeados de forma contrária à Constituição Federal (na hipótese de se ter por ripristinada a dicção do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92 na redação dada pela Lei Estadual nº 10.591/95), implicando severa insegurança jurídica ao sistema estadual de ensino.

**Isso posto, alinham-se as seguintes considerações:**

a) O disposto no § 1º do artigo 207 da Constituição Estadual foi declarado inconstitucional no âmbito da ADI nº 854, inexistindo disciplina constitucional vigente dispendo acerca da composição do Conselho Estadual de Educação;

b) a composição do Conselho Estadual de Educação, na redação dada pela Lei Estadual nº 11.452/2000, foi considerada inconstitucional no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.442, que, ante a existência de vício de iniciativa, considerou o mencionado diploma legislativo inteiramente inconstitucional;

c) muito embora a composição do Conselho Estadual de Educação fixada pela Lei Estadual nº 10.591/95 não tenha sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, à míngua de inconstitucionalidade formal, vislumbra-se, na redação dada por essa lei ao *caput* do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92, ponderável vício de inconstitucionalidade material;

d) na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a existência de inconstitucionalidade material na norma revogada por dispositivo declarado inconstitucional inviabiliza o fenômeno da ripristinação;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

e) as declarações de inconstitucionalidade exaradas no âmbito das ADIs nº 854 e nº 2.442 conduziram à acefalia do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.672/92, do que resulta situação de grave insegurança jurídica quanto à sua aplicação, em especial porque os trechos não declarados inconstitucionais ressentem-se de diretriz hermenêutica principal, a cargo do *caput* do dispositivo;

f) recomenda-se o encaminhamento de projeto de lei, pelo Poder Executivo, observadas as diretrizes ora expostas, a fim de viabilizar a realização de nomeações para o Conselho Estadual de Educação, presentemente obstadas em decorrência da ausência de legislação válida que regulamente a composição do indigitado órgão.

É o parecer.

Porto Alegre, 24 de abril de 2020.

**Guilherme de Souza Fallavena,**  
**Procurador do Estado,**  
**Consultor Jurídico.**

PROA nº 20/1900-0011519-4



Nome do arquivo: 3\_Minuta\_Parecer\_para análise do PGE  
Autenticidade: Documento  ntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Guilherme de Souza Fallavena	24/04/2020 08:43:22 GMT-03:00	83035877068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP n  2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 20/1900-0011519-4**

**PARECER JURÍDICO Nº 18.180/20**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, cujas conclusões adota para responder à **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Entendo pela conveniência de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, na forma do artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

Submeta-se o expediente à deliberação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre, 24 de abril de 2020.



**EDUARDO CUNHA DA COSTA,**  
Procurador-Geral do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO GOVERNADOR

**Processo nº 20/1900-0011519-4**

**PARECER JURÍDICO Nº 18.180/20**

APROVO as conclusões do **PARECER Nº 18.180/20**, da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, atribuindo-lhe caráter jurídico-normativo, com efeitos cogentes para a administração pública estadual, nos termos do disposto no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

À Procuradoria-Geral do Estado para as anotações de praxe e providências que entender necessárias. Após, restitua-se à Secretaria da Educação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 24 de abril de 2020.

**EDUARDO LEITE,**  
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.

**Eduardo Cunha da Costa,**  
Procurador-Geral do Estado.