PROCESSO Nº 70081202269 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO E PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual n.º 15.280, de 31 de janeiro de 2019, que 'introduz a classificação indicativa em exposições, amostras, exibições de arte e eventos culturais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências'. Classificação indicativa para exposições, amostras, exibições de artes e espetáculos públicos. 1. Vício formal de inconstitucionalidade. Competência legislativa exclusiva da União, plenamente exercida na espécie. Norma de reprodução obrigatória. 2. Vício de iniciativa. Regramento que teve leito em projeto de lei de origem parlamentar, imiscuindo-se na organização e funcionamento da administração estadual e no poder de polícia que lhe é inerente. Inteligência dos artigos 1º,

'caput', 5º, 60, inciso II, letra "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, cumulados com os artigos 21, inciso XVI, e 220, § 3º, inciso I, ambos da Constituição Federal. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. ***MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO****.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Estadual n.º 15.280**, de 31 de janeiro de 2019, que *introduz a classificação indicativa em exposições, amostras, exibições de arte e eventos culturais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, *caput*, 5º, 60, inciso II, letra "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, cumulados com os artigos 21, inciso XVI, e 220, § 3º, inciso I, ambos da Constituição Federal (fls. 04/37 e documentos das fls. 38/105).

A peça exordial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 111/114).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 151/152).

O Senhor Governador do Estado, notificado, anuiu ao pedido, iterando os argumentos expendidos na peça exordial (fls. 137/148).

O Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul apresentou informações. Inicialmente, teceu considerações a respeito da tramitação do projeto de lei respectivo. Na questão de fundo, referiu que a competência material da União para o exercício das competências relacionadas no artigo 21 da Constituição Federal deve ser interpretada considerando a Carta Constitucional como um todo e os objetivos fundamentais da República, notadamente no que tange à proteção da infância e da juventude. Afirmou que existe espaço constitucional para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem no processo de classificação indicativa de diversões e espetáculos públicos, na forma do artigo 216-A da Constituição Federal. Ao final, requereu a improcedência da ação (fls. 155/169 e documentos das fls. 170/188).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. O pedido vertido na petição inicial merece integral acolhida, ratificando-se, nesse passo, os fundamentos alinhavados na peça inaugural.

A Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas - União, Estados e Municípios - estabeleceu um

sistema de repartição de competências, em matéria legislativa e administrativa, traduzindo um dos preceitos do federalismo.

Sobre o esquema organizacional das competências materiais e legislativas delimitado na Carta Magna de 1988, vale trazer a lume a doutrina de Fernanda Dias Menezes de Almeida[1]:

> ***A Constituição brasileira de 1988, por fim, é ilustrativa da tendência contemporânea que preside a repartição constitucional de competências****, podendo-se nela identificar um pouco de tudo o que já se experimentou na prática federativa.* ***Nesse sentido, cuidou-se da atribuição de competências próprias, exclusivas, a cada esfera de poder,*** *conjugadas com competências concorrentes que todos podem exercer, havendo ainda hipóteses de participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação. (...)* ***estão concentradas, em sua maior parte, no art. 21 as competências materiais privativas da União*** *e no art. 22 as suas competências legislativas privativas.*

Especificamente no que toca às competências administrativas da União previstas no artigo 21 da Constituição Federal, Ingo Wolfgang Sarlet, seguindo a mesma linha intelectiva, discorre sobre o caráter **exclusivo** dessas atribuições[2]:

> *No caso da União, as suas competências administrativas encontram-se enunciadas no art. 21, I a XXV, da CF, também chamadas de competências gerais da União (...)* ***Tais competências administrativas são exclusivas da União, não sendo, portanto, passíveis de delegação****(...).*

[1] CANOTILHO, J. J. Gomes *et al. Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva, 2013, p. 726.
[2] SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel e MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Direito Constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2015, págs. 851/852.

Destarte, ao editar norma disciplinando a classificação indicativa para exposições, amostras, exibições de artes e espetáculos públicos, o legislador estadual claramente invadiu a seara de competência exclusiva da União para tratar do tema, consoante estatui o inciso XVI do artigo 21 da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte*:*

> *Art. 21. Compete à União:*
> *(...).*
> *XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;*

Essa conclusão avulta diante da análise conjunta do dispositivo constitucional suprarreferido com o comando inserto no artigo 220, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal, o qual estabelece expressamente **competir à lei federal** regular as diversões e espetáculos públicos, inclusive disciplinando a indicação da faixa etária não recomendável, *in verbis:*

> *Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*
> *§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.*
> *§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*
> *§ 3º* ***Compete à lei federal****:*
> *I -* ***regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada****;*

> *II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.*
> *§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.*
> *§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.*
> *§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.*

Daniel Sarmento aborda com propriedade o estreito liame que guardam os precitados artigos 21, inciso XVI, e 220, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Cidadã[3]:

> *O §3º do art. 220 reservou à lei federal a regulação de diversões e espetáculos públicos, conferindo ao Poder Público o poder-dever de "informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada" (inciso I). Por outro lado, o art. 21, inciso XVI, da Lei Maior atribuiu à União a competência para "exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão". Portanto, observa-se aqui que o próprio constituinte autorizou expressamente um certo tipo de restrição às liberdades comunicativas tendo como objetivo a tutela dos direitos da criança e do adolescente. A premissa de que partiu o constituinte foi a de que o acesso a certos conteúdos incompatíveis com o estágio de desenvolvimento psíquico da criança e do adolescente pode ser prejudicial à sua formação.*

De se registrar, inclusive, que o Pretório Excelso teve oportunidade de decidir que o tema em análise não se inclui no âmbito

[3] CANOTILHO, J. J. Gomes *et al. Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva, 2013, p. 2039.

das competências concorrentes entre os entes da Federação, corroborando, assim, a argumentação ora desenvolvida:

> *(...).* ***4. Não se compreende, no rol de competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ut art. 23 da CF, a matéria concernente à disciplina de "diversões e espetáculos públicos", que, a teor do art. 220, § 3º, I, do Diploma Maior, compete à lei federal regular, estipulando-se, na mesma norma, que "caberá ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada".*** *(...)*
> (STF - RE: 169247 SP, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 08/04/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 01-08-2003 PP-00142 EMENT VOL-02117-43 PP-09348)

E a competência legislativa privativa federal foi **plenamente exercida pela União**, que não se omitiu da obrigação imposta pelos dispositivos constitucionais acima referidos, existindo arcabouço normativo específico tratando do tema, como se observa da leitura do artigo 74 da Lei Federal n.º 8.069/1990[4], bem como do artigo 3º, *caput* e parágrafo único, da Lei Federal n.º 10.359/2001[5] e,

---

[4] ***LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.***
Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
(...).
Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

[5] ***LEI Nº 10.359, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001.***
Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada.
(...).
Art. 3º Competirá ao Poder Executivo, ouvidas as entidades representativas das emissoras especificadas no art. 1º, proceder à classificação indicativa dos programas de televisão.
Parágrafo único. A classificação indicativa de que trata o caput abrangerá, obrigatoriamente, a identificação dos programas que contenham cenas de sexo ou violência.

ainda, do artigo 11, *caput* e parágrafos, da Lei Federal n.º 12.485/2011[6], atos normativos regulamentados, no plano infralegal, pela Portaria n.º 1.189/2018 do Ministério da Justiça, que *regulamenta o processo de classificação indicativa de que tratam o art. 74 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o art. 3º da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e o art. 11 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011*.

Nesse contexto, sob qualquer ângulo em que examinada a questão, resta patenteado o vício de inconstitucionalidade formal a inquinar a norma impugnada.

Acerca da inconstitucionalidade formal, leciona Clèmerson Merlin Clève[7]:

> ***3.2.1. Inconstitucionalidade formal e orgânica*** *- A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que proclama o ato normativo, consiste numa das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito,* ***diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica)*** *ou seguindo procedimento diverso daquele fixado na Constituição (inconstitucionalidade formal propriamente dita). Pode, então,*

---

[6] ***LEI N.º 12.485, DE 12 DE SETEMBRO DE 2011.***
Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado
(...).
Art. 11. Nenhum conteúdo veiculado por meio do Serviço de Acesso Condicionado será exibido sem aviso, antes de sua apresentação, de classificação informando a natureza do conteúdo e as faixas etárias a que não se recomende.
§ 1º O Ministério da Justiça fiscalizará o disposto no caput e oficiará à Ancine e à Anatel em caso de seu descumprimento.
§ 2º A Anatel oficiará às distribuidoras sobre os canais de programação em desacordo com o disposto no caput, cabendo a elas a cessação da distribuição desses canais após o recebimento da comunicação.
§ 3º A distribuidora deverá ofertar ao assinante dispositivo eletrônico que permita o bloqueio da recepção dos conteúdos transmitidos.

[7] *CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. pgs.31-33.

> *a **inconstitucionalidade formal resultar de vício** de elaboração ou **de incompetência.***
> *(...).*
> ***Poderá ocorrer inconstitucionalidade formal igualmente no caso de não atendimento** do que Canotilho chama de **"pressupostos constitucionalmente considerados como elementos determinativos de competência dos órgãos legislativos em relação a certas matérias"**.*
> *(...).*
> *É desnecessário lembrar que em nosso país a **inconstitucionalidade formal assume uma dimensão superlativa**, **na medida em que a Constituição Federal incorpora uma série de dispositivos de natureza regimental, disciplinando de modo quase minucioso o processo legislativo. A distribuição de competências, inclusive da legislativa, entre os integrantes da Federação, incluídos o Distrito Federal e os Municípios, torna a problemática ainda mais relevante.***

Dessa forma, tendo o diploma legal guerreado violado norma de distribuição de competência legislativa delimitada pela Constituição Federal, resulta agredido, por decorrência do princípio constitucional da simetria[8], também, o artigo 1º da Constituição Estadual, que consagra o princípio da unidade do ordenamento jurídico brasileiro, *in verbis:*

> *Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

[8] Na doutrina de Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior, é o princípio constitucional implícito que exige do arcabouço normativo da organização político-administrativa e da separação entre os Poderes que as normas constitucionais decorrentes do Poder Derivado devam observar coerência e não contradição em relação às normas da Constituição Federal *('In' Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 37).

Calha ser dito que os dispositivos constitucionais utilizados como paradigmáticos na hipótese sob lupa - notadamente o artigo 21, inciso XVI, da Constituição Federal - possuem caráter geral e devem ser observados pelas unidades da federação no exercício de sua capacidade de auto-organização, sendo de reprodução obrigatória pelos Estados-membros e, portanto, servem, por si só, como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Estadual.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lapidar lição do Ministro Roberto Barroso[9]:

> *Ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.*

Tal posição, de resto, está sedimentada no Pretório Excelso, consoante se constata pelo teor do Recurso n.º 650.898, sob a sistemática da repercussão geral, julgado em 1º de fevereiro de 2017, precedente, inclusive, originário do Estado do Rio Grande do Sul. Ao ensejo da análise do precitado RE n.º 650.898/RS, foi editado o Tema n.º 484, nos seguintes termos:

> *Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.*

[9] Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016.

Na mesma toada, o posicionamento da Corte Constitucional:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO O MARANHÃO QUE ELEVAM A IDADE PARA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS MAGISTRADOS E SERVIDORES PÚBLICOS PARA 75 ANOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 24, XII; 40, § 1º, II; E 93, VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMAS GERAIS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A alteração substancial do parâmetro constitucional utilizado para aferição de eventual inconstitucionalidade não enseja, automaticamente, prejuízo da respectiva ação direta. No presente caso, não obstante o advento da Emenda Constitucional nº 88/2015, persiste a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, não se verificando qualquer possibilidade de convalidação superveniente. 2. Os arts. 22, II, e 72, VIII, ambos da Constituição do Estado do Maranhão, na redação conferida pela Emenda Constitucional estadual nº 64/2011, que elevam a idade da aposentadoria compulsória dos servidores públicos e magistrados para 75 anos, violam os arts. 24, XII; 40, § 1°, II; e 93, VI, todos da Constituição Federal, haja vista a clara ausência de competência do Estado-membro para dispor sobre o aludido limite de idade, estando este já fixado categoricamente no próprio texto constitucional. 3.* ***Por se tratar de norma geral de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é vedado ao constituinte estadual estabelecer limite de idade para aposentadoria compulsória diverso do fixado pela Constituição Federal.*** *Nesse sentido: ADI n° 4696 MC, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, j. em 01.12.2011, DJe 16.03.2012; e ADI n° 4696, Rel. Ministro Edson Fachin, Plenário, j. em 30.06.2017 , DJe 14.09.2017. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.* (ADI 4698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2018, PROCESSO

ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 10-09-2018 PUBLIC 11-09-2018)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas que dispõem sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos. Reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Cargo em comissão. Aposentadoria após a EC 20/98. Vinculação ao Regime Geral da Previdência Social. 1. ***A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o art. 40 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos, é norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais.*** *2. Os agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os detentores de cargo temporário que preencham os requisitos para a aposentadoria após a Emenda Constitucional nº 20/98 não têm direito a se aposentar pelo regime próprio, cabendo-lhes a aposentadoria pelo regime geral, na forma do art. 40, § 13, da Constituição Federal. 3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, inclusive o previdenciário, aplicando-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para sua concessão. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.* (RE 804515 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Interposição do apelo extremo por entidade que não figura no rol dos legitimados pela Constituição do Rio Grande do Norte a atuar em sede de controle concentrado. Ilegitimidade para recorrer superada. Existência de assinatura do legitimado ratificando a atuação do procurador judicial. ***Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 335/11 do Município de Natal em face da Constituição Potiguar. Norma de reprodução obrigatória. Direito civil. Competência da União. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.862/PR. Precedentes****. 1. Consoante a pacífica jurisprudência da Corte, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, de modo que somente tem legitimidade para atuar nessa sede processual, seja para propor a ação direta, seja para interpor os recursos pertinentes durante seu processamento, a pessoa ou entidade designada no texto constitucional para essa finalidade. 2. Existência de assinatura do legitimado constitucional na petição do agravo regimental ratificando a atuação do procurador*

> *judicial, a impor a superação da ilegitimidade. 3.* ***O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade da lei, tendo em vista que ela, ao tratar da concessão de gratuidade em estacionamentos de estabelecimentos privados, estaria legislando sobre Direito Civil, matéria reservada à competência legislativa da União, cuja norma prevista na Constituição Federal é de repetição obrigatória.*** *4. No julgamento da ADI nº 4.862/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário da Suprema Corte afirmou que a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados se refere a Direito Civil, tratando-se, portanto, de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. 5. Agravo regimental não provido.* (RE 1003137 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 20/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 14-05-2018 PUBLIC 15-05-2018)
>
> *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS COMO AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI 8.038/90 E CPC/73. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. ADI 409. 1. Ausente relação de aderência estrita entre acórdão de Tribunal de Justiça que julgou procedente representação de inconstitucionalidade, com parâmetro em normas da Constituição Estadual reproduzidas da Constituição Federal, e o julgado na ADI 409, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2.* ***O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis à luz da Constituição do Estado, o que não impede que a respectiva decisão seja embasada em norma constitucional federal que seja de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.*** *3. Embargos de declaração conhecidos como agravo interno, a que se nega provimento.* (Rcl 6344 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 30/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)

Também o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem jurisprudência iterativa reconhecendo a sua competência para efetuar o controle concentrado de leis estaduais em

face de normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória, indicando-se, a título exemplificativo, os seguintes precedentes:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME PREVIDENCIÁRIO COMPLEMENTAR. LEI ESTADUAL COMPLEMENTAR Nº 14.750/2015. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE. PRELIMINAR AMICUS CURIAE Presença do binômio relevância/matéria. Não há dúvida de que os dispositivos da Lei Complementar 14.750, são de interesse da Associação dos Servidores do Poder Judiciário. Trata de inserção imediata de servidores que ingressam nos quadros do Poder Judiciário. Requerimento acolhido. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.* ***Tribunal de Justiça pode exercer controle abstrato de constitucionalidade de lei, utilizando como parâmetro as normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Adequado o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o artigo 95, XII, alínea d , da Constituição Federal.*** *Preliminar rejeitada. LEGITIMIDADE ATIVA Reconhecida a inconstitucionalidade do diploma, há a geração de efeitos de forma indiscriminada pela integridade do Poder Judiciário. Princípio da separação dos poderes integra a causa de pedir da presente ação direta, e a violação da autonomia decorrente da separação. A ação direta de inconstitucionalidade produz efeitos contra todos, erga omnes, e também efeito retroativo, ex tunc, retirando do ordenamento jurídico dispositivo normativo ou lei incompatível com a Constituição. O efeito da decisão vai abranger a estrutura do Poder, a qual integram os servidores. Preliminar rejeitada. MÉRITO A controvérsia diz respeito à aplicação aos magistrados e servidores do Poder Judiciário, de regime de previdência complementar criado para os servidores públicos estaduais, sem participação de iniciativa, em contraponto ao princípio da separação de poderes e a simetria entre os Estados federados. O sistema previdenciário instituído pelo diploma impugnado se mostra substancialmente desarmonizado com os princípios fundamentais, que fornecem o sentido a ser observado na estruturação do novel regime próprio de previdência complementar. Modelo que pode ser constituído a partir da União, seus Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios, conforme o artigo 40, § 14º, da Constituição Federal. Preceito constitucional da separação e autonomia dos Poderes,*

consolidando a conotação da expressão gestor único dentro da principiologia de fundamento imposta, e constituir o tecido público no plano político a partir da Carta Maior. Inconstitucionalidade reconhecida. REJEITADAS AS PRELIMINARES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071053235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 23/01/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFRONTO DE LEI ESTADUAL COM NORMA CONSTITUCIONAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. VIABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. NÃO CARACTERIZADA. LEI ESTADUAL 14.229/2013. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA REALIZADO COM UTILIZAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. DIREITO CIVIL E COMERCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS. PACTO FEDERATIVO. PRINCÍPIO ESTABELECIDO IMPLÍCITO VEDATÓRIO. ***Cabível a propositura perante o Tribunal de Justiça de ação direta de inconstitucionalidade para o ataque a lei estadual sob a alegação de que atenta contra dispositivo da Carta Estadual, ainda que correspondente a reprodução de normas e princípios de observância obrigatória contidos na Constituição Federal. Precedentes do Pretório Excelso.*** *A forma de Estado do Brasil é caracterizada por uma peculiar federação em três níveis. A Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, repartição tanto horizontal em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos quanto vertical de competências em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro condomínio legislativo .* ***Quando a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, logo no artigo 1º, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território, expressamente conforma-se à Carta Maior, reconhecendo a imposição de limites a sua atuação legislativa****. A competência legislativa para legislar disposta no artigo 52 da Constituição Estadual, já no caput, delimita a atuação às matérias de competência do Estado. A atuação legislativa estadual que*

> *desborda dos limites estabelecidos pelo Constituinte Derivado Decorrente viola a Constituição Estadual. Lei Estadual que veda contrato de prestação de serviços de vigilância com cães de guarda, atividade que, em si mesmo considerada, não implica maus tratos ou crueldade contra os animais.* ***Matéria, em princípio, de Direito Civil e Comercial, de competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica.*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060499530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 07/05/2018)

Nessa ordem, resta evidenciado que a Lei Estadual n.º 15.280/2019 configura flagrante invasão da competência exclusiva da União Federal, razão pela qual não se afigura compatível com o ordenamento constitucional.

Noutro vértice, como argumento de reforço, impera assinalar que a norma vergastada teve leito em projeto de lei de origem parlamentar[10].

De tal sorte, os Deputados Estaduais, ao disciplinarem *a classificação indicativa em exposições, amostras, exibições de arte e eventos culturais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul*, infligindo ao Poder Executivo Estadual a correspondente fiscalização[11], invadiram competência privativa do Governador Estadual, imiscuindo-se na organização e funcionamento da administração estadual e no poder de polícia que lhe é inerente.

Na hipótese em relevo, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, posto que, na melhor exegese do artigo

---

[10] Processo legislativo anexado ao expediente.

[11] *Art. 8º* ***Compete*** *aos órgãos de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como* ***às Secretarias da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos a fiscalização para o fiel cumprimento desta Lei.***

60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis:*

> *Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *(...).*
> *II - disponham sobre:*
> *(...).*
> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Assembleia Legislativa, deflagrar projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

De outro giro, a lei estadual em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, fere o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 5º da Constituição do Estado:

> *Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Em idêntico toar, a jurisprudência:

> *ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 751/03, DO ESTADO DE AMAPÁ. ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE CIRURGIÕES-DENTISTAS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA*

> *DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO IMPASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO PELA SANÇÃO DO PROJETO.*** *1. Ao alterar a jornada de trabalho de categorias específicas, a Lei 751/03, de iniciativa parlamentar, cuidou do regime jurídico de servidores estaduais, e, com isso,* ***incursionou indevidamente em domínio temático cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo****, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF. Precedentes. 2.* ***O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes.*** *3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente.*
> (STF - ADI: 3627 AP, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 06/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014)

Por fim, vale destacar que a argumentação esposada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado - no sentido de que a norma ora impugnada encontraria suporte jurídico no artigo 216-A, parágrafo 1º, incisos IV, VIII e X, e parágrafo 4º[12], da Constituição Federal, merece rechaço.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)
§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012
(...).
IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)
(...).
VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

De fato, a classificação indicativa das diversões e espetáculos **não** é matéria afeita ao fomento de políticas públicas de cultura. Ao revés, tal medida tem enfoque pedagógico, voltado à indicação de diretrizes para a preservação dos interesses das crianças e dos adolescentes frente ao conteúdo desses eventos.

A propósito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.404 - referida pelo Presidente da Assembleia Legislativa em suas informações -, o Voto do Ministro Dias Toffoli é ilustrativo quanto à finalidade constitucional da classificação indicativa:

> *É inequívoca, portanto, a percepção de que* ***o modelo de classificação indicativa é o instrumento de defesa que a Constituição ofereceu aos pais e aos responsáveis contra programações de conteúdo inadequado****, garantindo-lhes o acesso às informações necessárias à proteção das crianças e dos adolescentes, mas sem deixar de lado a preocupação com a garantia da liberdade de expressão, pois não surge com o caráter de imposição.* (ADI 2404, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

No supracitado precedente, igualmente, o Ministro Teori Zavascki[13], em seu voto-vista, apresentou argumento que corrobora a tese aqui defendida pelo Ministério Público, *in verbis:*

(...).
X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)*
(...).
§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)*

[13] Fato, inclusive, noticiado no sítio oficial do Supremo Tribunal Federal na rede mundial de computadores. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324287. Acesso no dia 21.05.2019.

> *O texto constitucional formatou um modelo prevendo que a* ***competência da União para classificar tem efeito indicativo****, cabendo ao poder público,* ***por lei federal****, apenas* ***informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos****.*

Ademais, diversamente do sustentado nas informações em relevo, os artigos 21, inciso XVI, e 220, parágrafo 3º, inciso I, da Carta Magna, indicados como paradigma de controle de constitucionalidade, transcritos alhures, têm natureza jurídica de normas-regra[14], devendo ser aplicados por subsunção. Isso porque, nos referidos dispositivos, não há margem no campo semântico para interpretação diversa do que literalmente determinam: I) cabe à União dispor sobre a classificação indicativa de diversões públicas, e II) esse regramento deve ser realizado por lei federal.

Logo, por qualquer ângulo em que analisada a norma impugnada, inelutável a conclusão pela sua inconstitucionalidade.

3. **Pelo exposto**, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** a procedência da presente ação, para o fito de declarar a inconstitucionalidade da **Lei Estadual n.º 15.280**, de 31 de janeiro de 2019, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, *caput*, 5º, 60, inciso II, letra "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual,

[14] As normas-regra têm por característica a incidência integral quando satisfeitos os pressupostos, não sendo viável se cogitar de aplicação gradual, mediante processo de ponderação, como ocorre com as normas-princípio. A distinção entre normas-regra e normas-princípio hoje aplicada no Brasil deriva, principalmente, das obras de Robert Alexy (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgilio Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros, 2008) e Ronald Dowrkin (DWORKIN, Ronald. M. *O Império do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo, Martins Fontes, 1999).

cumulados com os artigos 21, inciso XVI, e 220, § 3º, inciso I, ambos da Constituição Federal.

Porto Alegre, 21 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/ARG