

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5110568.79.2017.8.09.0000

GOIÂNIA

REQUERENTE : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
REQUERIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA
RELATOR : DESEMBARGADOR ITAMAR DE LIMA
CORTE ESPECIAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. LEI MUNICIPAL Nº 10.024/2017. ALTERAÇÃO DA FORMA COMO OS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SERÃO DESTITUÍDOS DOS SEUS MANDATOS. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

A lei municipal que, ao alterar a forma de destituição dos membros do Conselho Municipal de Educação, órgão político vinculado à Secretaria Municipal de Educação, viola o art. 2º, *caput* e 77, inc. II, ambos da Constituição do Estado de Goiás.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os integrantes da **Corte Especial**, por **unanimidade de votos**, em **julgar procedente a ação direta de incostitucionalidade**, nos termos do voto do relator.

Votaram com o Relator, os Desembargadores Norival Santomé (Convocado do Des. Nicomedes Domingos Borges), Beatriz Figueredo Franco, Leobino Valente Chaves, João Waldeck Félix de Sousa, Nelma Branco Ferreira Perilo, Walter Carlos Lemes, Carlos Escher, Jeová Sardinha de Moraes, Fausto Moreira Diniz, Carlos Alberto França, Amaral Wilson de Oliveira, Elizabeth Maria da Silva e Gerson Santana Cintra.

Presidiu a sessão, Desembargador Gilberto Marques Filho.

Presente o Procurador de Justiça, Sérgio Abinagem Serrano.

Ausentes ocasionais, Desembargadora Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira (Convocado Des.Ney Teles de Paula) e Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho.

Goiânia, 28 de fevereiro de 2018.

Desembargador **ITAMAR DE LIMA**

Relator

VOTO DO RELATOR

Conforme relatado, trata-se de controle concentrado de inconstitucionalidade pela via de ação direta proposta **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.024, de 17 de março de 2017, que altera a forma como os membros do Conselho Municipal de Educação serão destituídos dos seus mandatos.

Com efeito, o controle difuso de constitucionalidade das normas municipais em face da Constituição deste Estado é de atribuição exclusiva deste Tribunal de Justiça, conforme disposto no art. 46, inciso VIII, alínea "a", da Constituição do Estado de Goiás, sendo de competência da Corte Especial a apreciação das ações desta natureza, com base na cláusula de reserva de plenário, nos termos do art. 97, da CF e art. 9º-B, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Prosseguindo, por oportuno, transcrevo a íntegra da legislação questionada de autoria da vereadora *Dra. Cristina* (mov. 01, arq. 03):

Art. 1º O parágrafo 5º do artigo 4º da Lei nº 7.771/1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º O mandato de Conselheiro será considerado extinto, em caso de morte, de renúncia, ou quando, sem motivo justificado, quem nele estiver investido



deixar de comparecer por mais de 60 (sessenta) dias consecutivos, pelo não comparecimento a 10 (dez) sessões plenárias, no decorrer de um ano e, ainda, por falta de decoro no exercício de suas funções.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O pleito estampado na inicial da ação deve ser julgado procedente.

Narra o alcaide que o projeto de lei, de iniciativa da Câmara Municipal, isto é, o que altera a forma como os membros do Conselho Municipal de Educação serão destituídos dos seus mandatos, foi objeto de veto, todavia, restou aprovado, promulgando-se a Lei Municipal nº 10.024/2017, ora em voga.

A proposta, consoante as exposições de motivos apresentada, embora se destine a implementar mais autonomia ao referido conselho, não pode deixar de observar determinados requisitos na produção legislativa.

A Constituição Estadual, em seus arts. 2º, *caput*, §1º e 77, incs. I e V, aplicáveis aos municípios, dispõem que:

Art. 2º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - Ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição, é vedado, a qualquer dos Poderes, delegar atribuições, e quem for investido nas funções de um deles não poderá exercer as de outro.

(?)

Art. 73. O Poder Executivo do Município é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais.

(...)

Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da administração municipal;

(...)

V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal;



Extrai-se dos referidos artigos que os atos de gestão e administração competem ao prefeito, com auxílio dos secretários municipais.

Sendo assim, a regulamentação de conselhos de caráter consultivo e deliberativo, tal como Conselho Municipal de Educação, inclusive no que diz respeito à forma como os conselheiros serão destituídos de seus mandatos é matéria relacionada à gestão administrativa, a cargo do chefe do executivo. No caso em tela, resta evidenciada a invasão da esfera de atribuições do poder executivo pelo poder legislativo.

Embora a requerida afirme que os conselhos sociais não integram a estrutura orgânica da administração pública, é oportuno mencionar que a Lei Municipal nº 7.771/1997, instituidora do Conselho Municipal de Educação de Goiânia, traz que o colegiado será constituído por 13 membros, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e que, dentre as suas atribuições, está o assessoramento do Secretário Municipal de Educação no diagnóstico dos problemas, devendo deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o sistema municipal de ensino, especialmente no que diz respeito ao ensino infantil, fundamental e especial.

Percebe-se, assim, que a referida lei organiza as competências do conselho para melhor prestação de um serviço público, ensejando a articulação de órgãos e servidores da Administração Pública para sua fiel implementação, sem embargo de sua formação embrionária que, de fato, revela seu caráter democrático, bem como sua autonomia política no que diz respeito às deliberações pertinentes.

A respeito da matéria, a lição de Carlos Roberto Jamil Cury:

Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar. A educação escolar regular, distinta da educação livre, é regular porque está *sub lege* e seus certificados e diplomas possuem validade oficial. Suas funções, voltadas para essa finalidade, são um múnus público, e devem ser levadas adiante por um órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão. (?)

Esse é o caso do atual Conselho Nacional de Educação (CNE). Ele foi criado pela Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 9.131/95. **Ele faz parte da administração direta do Ministério da Educação como órgão público, administrativo e colegiado com funções normativas, consultivas e de assessoramento e sua atividade é de caráter**



permanente. É o que se pode ler tanto na função normativa disposta no art. 8, § 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) quanto no § 1º do art. 9 da mesma lei. (Conselhos de Educação: fundamentos e funções, publicado na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 22, n.1, p. 41/43, jan./jun. 2006)

Em casos análogos, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, como também esta Corte:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. **2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea ?e?, da Constituição Federal. Precedentes.** 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 2654, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-197, PUBLIC 09-10-2014)

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO CEARÁ, art. 230, § 1º. NOMEAÇÃO DE MEMBROS PARA O CONSELHO DE EDUCAÇÃO. I. - As nomeações para os cargos da Administração, ressalvadas as hipóteses inscritas na Constituição, são da competência do Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 84, XXV), facultadas as delegações indicadas no parág. Único do mesmo artigo 84, C.F. II. - Cautelar deferida para suspensão da eficácia, no § 1º do art. 230 da Constituição do Ceará, que cuida da nomeação dos membros do Conselho de Educação, das expressões: "indicados na seguinte proporção: um terço pelo Secretário de Educação do Ceará e dois terços pelo Legislativo". (ADI 143 MC, Relator Min. CARLOS VELLOSO,

Tribunal Pleno, julgado em 06/05/1993, DJ 30-03-2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO LIMINAR EM CARÁTER CAUTELAR. 1. O provimento liminar em ação direta de inconstitucionalidade possui natureza jurídica de tutela provisória de urgência. Portanto, os requisitos para a sua concessão são a existência de prova segura da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e do risco de prejuízo decorrente da manutenção da eficácia da norma fiscalizada até final decisão (*periculum in mora*). ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES SUBORDINADAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO ATRIBUÍDA CONSTITUCIONALMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 2. À luz do disposto no art. 61, § 1º, II, 'b', da Constituição Federal, por simetria, no art. 77, V, da Constituição do Estado de Goiás, e no art. 89, III, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência de poderes, é de iniciativa exclusiva do Prefeito a deflagração de debate legislativo em torno de assuntos relacionados com a organização e o funcionamento da Administração Pública. LEI Nº 10.017/2017, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, EM TESE, VISLUMBRADO. MEDIDA CAUTELAR. DEFERIMENTO. 3. É plausível a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.017/2017, resultante de processo legislativo deflagrado pela Câmara Municipal de Goiânia, que ao prever o direito do paciente internado em unidades de saúde municipais de se fazer acompanhar por uma pessoa de sua confiança durante o tempo da internação, criou uma série de obrigações de cunho administrativo para o Município, ampliando, por consequência, o rol de atribuição dos citados órgãos públicos, os quais subordinam-se ao Chefe do Poder Executivo local e, portanto, estão sujeitas à lei de iniciativa privativa dessa autoridade. 4. Presentes a plausibilidade dos fundamentos trazidos pelo requerente e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada, impõe-se o deferimento da medida vindicada, para suspender, com eficácia *ex nunc*, a norma, em tese, inconstitucional. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, COM EFEITOS *EX NUNC*. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5102577-52.2017.8.09.0000, Rel. KISLEU DIAS MACIEL FILHO, Corte Especial, julgado em 04/07/2017, DJe de 04/07/2017)

Como bem asseverou a Procuradoria de Justiça, *?resta flagrante a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 10.024/2017, no ponto em que modifica a forma de destituição dos membros do Conselho Municipal de Educação, já que tal matéria, por conferir novas regras de funcionamento a órgão integrante da Administração Municipal, é reservada à iniciativa legislativa do Prefeito, ofendendo, por isso, os arts. 2º, caput, e 77, incisos I e V, da Constituição Estadual?* (mov. 16).

Em suma, a afronta aos dispositivos da constituição estadual é patente e não resta dúvida de que no caso específico houve violação ao princípio da separação de poderes, invadindo o poder legislativo a esfera de competência exclusiva do poder executivo.

FACE AO EXPOSTO, **acolho** o parecer ministerial de cúpula e **julgo procedente** o pedido formulado na inicial a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.024, de 17 de março de 2017, do município de Goiânia.

Comunique-se o teor desta decisão ao município em epígrafe e sua respectiva Câmara Municipal, nos termos do parágrafo 4º, artigo 60 da Constituição Estadual.

É voto.

Goiânia, 28 de fevereiro de 2018.

Desembargador **ITAMAR DE LIMA**

Relator