

Porto Velho - Consulta Processual 2º GRAU

DADOS DO PROCESSO

Número do Processo:

0005361-24.2014.822.0000

Classe:

(513) Direta de Inconstitucionalidade

Órgão Julgador:

Tribunal Pleno

Área:

Cível

Destino dos autos:

Remetido ao Departamento Pleno

Segredo de Justiça:

Não

Baixado:

Sim

Distribuição em:

30/04/2015

Tipo de distribuição:

Sorteio

Relator:

Relator: Des. Sansão Saldanha

Revisor:

CONTEÚDO DO ACÓRDÃO

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça

Tribunal Pleno

Data de distribuição :27/05/2014

Data de redistribuição :30/04/2015

Data de julgamento :01/02/2016

0005361-24.2014.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Requerente : Governador do Estado de Rondônia

Interessado (Parte Ativa) : Estado de Rondônia

Procuradores : Juraci Jorge da Silva (OAB/RO 528) e outros

Requerida : Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Advogado : Celso Ceccatto (OAB/RO 111)

Advogado Leme Bento Lemos (OAB/RO 308-A)

Interessada (P. Passiva) : Associação dos Praças e Familiares da Polícia e

Bombeiro Militar do Estado de Rondônia - ASSFAPOM

Advogado : Marcelo Estebanez Martins (OAB/RO 3208)

Advogada : Daniele Meira Couto (OAB/RO 2400)

Advogado : Albino Melo Souza Júnior (OAB/RO 4464) e outros

Relator : Desembargador Sansão Saldanha

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual n. 3.275/2013. Regime jurídico de servidores públicos.

Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Separação dos poderes. Vícios formal e material.

A locução regime jurídico dos servidores públicos, segundo consta da ementa do julgamento da ADI 2867/STF, corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Se a iniciativa de lei ou ato normativo para versar sobre regime jurídico de servidores público pertence ao Chefe do Poder Executivo e o poder disciplinar dele deriva, a competência para iniciar o processo legislativo sobre tal matéria também coincide, ainda que implicitamente, na mesma autoridade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os desembargadores do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, POR UNANIMIDADE, JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Os desembargadores Moreira Chagas, Walter Waltenberg Silva Junior, Kiyochi Mori, Miguel Monico Neto, Raduan Miguel Filho, Marialva Henriques Daldegan Bueno, Daniel Ribeiro Lagos, Gilberto Barbosa, Oudivanil de Marins, Isaias Fonseca Moraes, Valdeci Castellar Citon, Hiram Souza Marques, Renato Martins Mimessi, Valter de Oliveira, Roosevelt Queiroz Costa, Ivanira Feitosa Borges, Rowilson Teixeira e o Juiz José Augusto Alves Martins acompanharam o voto do relator.

Ausentes os desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Alexandre Miguel.

Porto Velho, 1º de fevereiro de 2016.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA
RELATOR

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Tribunal de Justiça
Tribunal Pleno

Data de distribuição :27/05/2014
Data de redistribuição :30/04/2015
Data de julgamento :07/12/2015

0005361-24.2014.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade
Requerente : Governador do Estado de Rondônia
Interessado (Parte Ativa) : Estado de Rondônia
Procuradores : Juraci Jorge da Silva (OAB/RO 528) e outros
Requerida : Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Advogado : Celso Ceccatto (OAB/RO 111)
Advogado Leme Bento Lemos (OAB/RO 308-A)
Interessada (P. Passiva) : Associação dos Praças e Familiares da Polícia e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia - ASSFAPOM
Advogado : Marcelo Estebanez Martins (OAB/RO 3208)
Advogada : Daniele Meira Couto (OAB/RO 2400)
Advogado : Albino Melo Souza Júnior (OAB/RO 4464) e outros
Relator : Desembargador Sansão Saldanha

RELATÓRIO

O Governador do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, no exercício da competência prevista no artigo 88 da Constituição Estadual, propõe ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n. 3.275, de 05 de dezembro de 2013, de iniciativa da Assembleia Legislativa, ao fundamento de que o diploma legal padece de vícios formal e

material.

Alega que a lei impugnada versa sobre matéria relativa à organização e regime jurídico de servidores públicos estaduais, especificamente quanto às infrações funcionais praticadas por policiais e bombeiros militares, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Sustenta que ao criar lei tornando sem efeitos atos, sindicâncias e processos administrativos no âmbito da Polícia e Bombeiro Militares do Estado de Rondônia, a Assembleia Legislativa ingeriu na administração do Poder Executivo, ferindo a separação dos poderes.

Em razão disso, pede a suspensão liminar da Lei Estadual nº 3.275/2013, até o deslinde da ação e, ao final, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do referido diploma legal, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc.

A liminar foi deferida, suspendendo a eficácia da lei impugnada desde o início de sua vigência até o final da presente demanda (fls. 18/24).

A Assembleia Legislativa interpôs agravo regimental contra a decisão liminar, porém, o recurso não foi provido. Na sequência, apresentou informações e documentos (fls. 55/98 e 101/110).

A Associação dos Praças e Familiares da Polícia e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia - ASSFAPOM requereu sua admissão nos autos, na condição de amicus curiae, oferecendo manifestação contrária à procedência do pedido (fls. 112/157).

Em memoriais, a Assembleia Legislativa pugnou pela improcedência do pedido (fls. 169/174).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se pela procedência da ADI, oportunidade em que requereu que a Lei Estadual n. 2.509/2011 também seja declarada inconstitucional, por arrastamento, tendo em vista tratar sobre o mesmo tema da lei ora questionada (fls. 176/179).

O Ministério Público lançou parecer favorável ao pedido (fls. 182/186).

VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Gilmar Mendes ensina que os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. (In: BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 1170).

Pedro Lenza, por sua vez, afirma existirem dois tipos de vícios formais, subjetivo e objetivo (Direito constitucional esquematizado. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 232):

[...] o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República como as que fixam ou modificam os efeitos da Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I, da CF/88 [...]. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.

[...] por seu turno, o vício formal objetivo será verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa. Como exemplo citamos uma lei complementar sendo votada por um quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ter sido aprovada por maioria absoluta.

Luís Roberto Barroso arremata trazendo a seguinte lição sobre o tema (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006; p. 26-27):

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato [...]. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio.

Do cotejo dogmático supramencionado, fica claro que a inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou nas regras relativas ao processo definido na Constituição.

Na hipótese dos autos, a Lei Estadual n. 3.275 de 05 de outubro de 2013, ora impugnada, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tem por objeto tornar sem efeito todos os atos, sindicâncias e processos administrativos no âmbito da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia ou iniciativas que tenham

gerado ou que possam gerar punição a Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, em razão de participação em movimentos reivindicatórios e /ou manifestações de pensamento (fl. 10).

Todavia, estabelece o parágrafo primeiro do artigo 39 da Constituição do Estado de Rondônia ser de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.

A locução regime jurídico dos servidores públicos, segundo consta da ementa do julgamento da ADI 2867/STF, corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Nesse contexto, o poder disciplinar, aquele que permite à Administração punir e apenar a práticas de infrações funcionais dos servidores regidas pelo regime jurídico respectivo, insere-se no conceito detalhado anteriormente, uma vez que decorre do regime jurídico aplicado.

No mesmo sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da ADI 3.930-0/RO, citando o voto exarado pelo Ministro Celso de Mello no bojo da ADI 766/RS, contribui para a compreensão do caso em tela. Confira-se:

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo. (grifado).

O raciocínio lógico-jurídico conduz à conclusão de que, se a iniciativa de lei ou ato normativo para versar sobre regime jurídico de servidores público pertence ao Chefe do Poder Executivo e o poder disciplinar dele deriva, logo, a competência para iniciar o processo legislativo sobre tal matéria também coincide, ainda que implicitamente, na mesma autoridade.

Assim, ao deflagrar processo legislativo dispondo quanto aos efeitos decorrentes da participação de policiais e bombeiros militares em movimentos reivindicatórios, a Assembleia Legislativa invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia.

Nem mesmo o disposto no inciso XI do artigo 30 da Constituição Estadual, segundo o qual, cabe a Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias, é capaz de levar à conclusão diversa.

Isso porque a redação supratranscrita, se interpretada de forma isolada, sem levar em conta a sistemática constitucional da separação dos poderes, eliminará competência de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo que, aliás, corresponde ao texto do artigo 61, §1º, inciso II, alínea II, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados.

Veja-se:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Além do mais, por meio da lei ora impugnada, o Poder Legislativo pretende anular atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo, concernentes à instauração de processos administrativos e sindicâncias para apurar eventuais infrações funcionais por parte de policiais e bombeiros militares, decorrentes de movimento reivindicatório da categoria, inclusive, sanções já aplicadas, o que configura nitida ingerência na administração de um Poder nas questões atinentes ao outro.

Patente, portanto, a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n. 3.275 de 05 de outubro de 2013.

Quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 2.509/2011, por arrastamento, formulado pelo Estado de Rondônia, faz-se necessário trazer à colação ensinamento doutrinário sobre o tema.

Pedro Lenza leciona em sua obra Direito Constitucional Esquemático, 16ª Edição, p. 307 que:

Pela referida teoria da inconstitucionalidade por *arrastamento* ou *atração* ou *inconstitucionalidade consequente* de preceitos não impugnados, se em determinado processo de controle concentrado de constitucionalidade for julgada inconstitucional a norma principal, em futuro processo, outra norma dependente daquela que foi declarada inconstitucional em processo anterior - tendo em vista a relação de instrumentalidade que entre elas existe - também estará eivada pelo vício de inconstitucionalidade *consequente*, ou por *arrastamento* ou *atração*.

Poder-se-ia pensar, nesse ponto, que a consequência prática da coisa julgada material, que se projeta para fora do processo, impediria não só que a mesma pretensão fosse julgada novamente, como também, sob essa interessante perspectiva, que a norma consequente e dependente ficasse vinculada tanto ao dispositivo da sentença (principal) quanto a *ratio decidendi*, invocando, aqui, a *teoria dos motivos determinantes*.

Esses dois temas no âmbito do controle de constitucionalidade vislumbram uma perspectiva *erga omnes* para os limites objetivos da coisa julgada, em importante avanço em relação à teoria clássica.

Naturalmente, essa técnica da declaração de inconstitucionalidade por *arrastamento* pode ser aplicada tanto em processos distintos como em um mesmo processo, situação que vem sendo verificada com mais frequência.

Ou seja, já na própria decisão, o STF define quais normas são atingidas, e no dispositivo, por *arrastamento*, também reconhece a invalidade das normas que estão *contaminadas*. Essa *contaminação* ou perda de validade pode ser reconhecida, também, em relação a decreto que se fundava em lei declarada inconstitucional. Então, o STF vem falando em inconstitucionalidade por *arrastamento* do decreto que se fundava na lei (cf., por exemplo, ADI 2.995/PE, Rel. Min. Celso de Mello, 13.12.2006).

Nesse sentido, como anotam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, *com efeito*, se as normas legais guardam interconexão e mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, formando-se uma *incindível unidade estrutural*, não poderá o Poder Judiciário proclamar a inconstitucionalidade de apenas algumas das disposições, mantendo as outras no ordenamento jurídico, sob pena de redundar na desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas.

Trata-se, sem dúvida, de exceção à regra de que o juiz deve ater-se aos limites da lide fixados na *exordial*, especialmente em razão da correlação, conexão ou interdependência dos dispositivos legais e do caráter político do controle de constitucionalidade realizado pelo STF. (negrito).

Como visto, a inconstitucionalidade por *arrastamento* pressupõe uma relação de dependência entre a lei impugnada e a que se pretende invalidar por *atração*.

No caso, não se vislumbra cabimento porque se trata de uma lei que, muito embora possua semelhança em relação ao tema disciplinado, não guarda relação de dependência com a Lei n. 3.275/2013.

Ante o exposto, voto pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.275, de 05 de outubro de 2013, por vício formal de iniciativa e material por afronta à separação dos poderes.

DESEMBARGADOR MOREIRA CHAGAS

Com o relator.

DESEMBARGADOR WALTER WALTENBERG SILVA JUNIOR

Peço vista dos autos para melhor exame.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Aguardo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Aguardo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO

Aguardo.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Aguardo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Aguardo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAÍAS FONSECA MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR HIRAN SOUZA MARQUES

· Aguardo.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO

· Aguardo.

DESEMBARGADOR VALTER DE OLIVEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Aguardo.

DESEMBARGADORA IVANIRA FEITOSA BORGES

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO - 1º/2/2016

VOTO- VISTA

DESEMBARGADOR WALTER WALTENBERG SILVA JUNIOR

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, com o objetivo de retirar do ordenamento jurídico a Lei Estadual n. 3.275/2013, que concedeu anistia aos servidores públicos militares que participaram de movimento paredista.

O requerente afirma que a lei é inconstitucional por vício formal subjetivo, em razão da iniciativa reservada do chefe do poder executivo, além de conter vício material, por violação ao princípio da separação dos poderes.

O eminente relator, Desembargador Sansão Saldanha, votou pela procedência do pedido, por entender que, de fato, a concessão de anistia aos servidores públicos insere-se na competência privativa do chefe do executivo, conforme determina o art. 61, §1º, inciso II, alínea "f", da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória no âmbito estadual.

Contudo, pedi vista dos autos para melhor refletir sobre a matéria, oportunidade em que verifiquei assistir razão ao eminente relator.

Explico.

O Supremo Tribunal Federal, já em três situações, nos anos de 2008, 2010 e 2014, decidiu que leis que concedem anistia aos servidores públicos pelas infrações administrativas cometidas em movimento grevista somente podem ser iniciadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Por oportuno, transcrevo a ementa dos casos a que me refiro:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. 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. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF. 1. A ação direta não comporta conhecimento quanto à alegada violação ao art. 169 da CF, por ausência de dotação orçamentária e de compatibilidade com a lei de diretrizes, porque a solução dessa questão exige o confronto com padrões normativos estranhos ao texto constitucional, além da elucidação de fatos controvertidos. Precedentes. 2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes. 3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, c, da CF. 4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo. 5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1440, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, DJe-218 DIVULG 05-11-2014 PUBLIC 06-11-2014 EMENT VOL-

02756-01 PP-00001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃO-CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores estaduais. 2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades --- paralisação da prestação de serviços públicos. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. 4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes. 5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos - "anistia" administrativa, nesta hipótese - implicando aumento de despesas para o Poder Executivo. 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná. (ADI 341, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-01 PP-00001 RT v. 100, n. 904, 2011, p. 155-168).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.000, 16 DE JANEIRO DE 1.997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE ANISTIA ÀS FALTAS PRATICADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO II, E 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição do Brasil foi alterado pela EC 19/98. A modificação não foi todavia substancial, consubstanciando mera inovação na sua redação. 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. 3. O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.000, 16 de janeiro de 1.997, do Estado do Rio Grande do Norte. (ADI 1594, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00034).

Para bem esclarecer a identidade entre o caso dos autos e aqueles já julgados pelo Supremo, peço vênias para transcrever o art. 1º da lei aqui impugnada, bem como das Leis Estaduais n. 9.293/90, do Paraná e 10.076/1996, de Santa Catarina, as quais foram declaradas inconstitucionais pelas ADIs n. 341 e 1.440:

Art. 1º. Ficam sem efeito todos os atos, sindicâncias, processos administrativos ou iniciativas que tenham gerado ou que possam gerar qualquer espécie de punição a Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, em razão da participação em movimentos de caráter reivindicatórios e/ou de manifestação de pensamento, ocorridos entre maio de 2011 e a entrada em vigor da Lei Federal n. 12.848, de 2 de agosto de 2013.

Parágrafo único. As anotações relativas às punições tornadas sem efeito por esta Lei serão expurgadas das fichas funcionais dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, penalizados por participar de movimentos de caráter reivindicatório e/ou por exercer o direito de livre manifestação de pensamento. (Lei Estadual Rondoniense n. 3.275/2013).

Art. 1º Ficam sem efeito, a partir de 1º de janeiro de 1990 até a publicação da presente lei, todos os atos, processos ou iniciativas que tenham gerado qualquer tipo de punição aos integrantes do magistério e demais servidores públicos do Estado do Paraná, em virtude da interrupção das atividades profissionais, através de decisão de seus trabalhadores, garantida a readmissão, se for o caso. (Lei Estadual Paranaense n. 9.293/90)

Art. 1º Ficam sem efeito, a partir de 01 de janeiro de 1991 até a publicação da presente Lei, todos os atos, processos ou iniciativas que tenham gerado qualquer tipo de punição aos servidores civis e militares, pertencentes à Administração Pública Direta, Fundacional e Autárquica do estado de Santa Catarina, em virtude de participação em movimento de cunho reivindicatório ou manifestações de pensamento.

Parágrafo único. As anotações referentes às punições supracitadas serão expungidas das fichas funcionais dos servidores públicos atingidos por esta Lei. (Lei Catarinense n. 10.076/1996)

Nota-se, então, a similitude de tais leis e a norma que ora se impugna, posto que todas elas objetivavam, por ato de iniciativa do Poder Legislativo, anistiar os servidores públicos por infrações cometidas em razão de movimento pederesta e, nos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, a conclusão foi sempre a mesma: as leis são inconstitucionais por vício formal de iniciativa.

Não desconheço a existência da Lei Federal n. 8.878, de 11 de maio de 1994, a qual foi promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, à época o Senador Humberto Lucena, a qual concedeu anistia aos vários servidores públicos.

Ocorre, porém, que tal lei decorreu da conversão da Medida Provisória n. 473, de 1994, editada pelo então Presidente Itamar Franco e, portanto, neste caso, apesar da publicação da lei ter sido feita pela mesa do Congresso Nacional, é fato que houve o respeito à regra de iniciativa privativa, pois o processo legislativo foi deflagrado por meio de medida provisória editada pelo Presidente da República.

Assim, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o Legislativo tem competência deliberar sobre anistia de servidores públicos pelas infrações cometidas em movimento grevista, mas isso somente pode ser feito caso o projeto de lei tenha início por ato do chefe do Executivo (ADI n. 1440, Min. Teori Zavascki), o que não ocorreu no caso dos autos.

Ante o exposto, acompanho o voto do eminente relator, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 3.275/2013.

É como voto.



1

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

Ofício n. 216 /2013/GOV

Porto Velho, 10 de dezembro de 2013.

A Sua Excelência, o Senhor
JURACI JORGE DA SILVA
Procurador-Geral do Estado de Rondônia – PGE
N E S T A

Senhor Procurador-Geral,

Com atenciosos cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência, para fins de arguição de inconstitucionalidade, fotocópia da Lei n. 3.275, de 05 de dezembro de 2013, devidamente instruída, que “Torna sem efeito todos os atos, sindicâncias e processos administrativos no âmbito da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia ou iniciativas que tenham gerado ou que possam gerar punição a Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, em razão de participação em movimentos reivindicatórios e/ou de manifestações de pensamento”, a qual foi vetada totalmente pelo Poder Executivo e promulgada pela Assembleia Legislativa.

Na oportunidade, reafirmo meus sinceros protestos de especial estima e consideração.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador

DESPACHO DO PRESIDENTE

Direta de Inconstitucionalidade
Número do Processo : 0005361-24.2014.8.22.0000
Requerente: Governador do Estado de Rondônia
Requerida: Assembleia Legislativa/Estado de Rondônia
Procurador: Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia()
Interessado (Parte Passiva): Estado de Rondônia
Procurador: Juraci Jorge da Silva(OAB/RO 528)
Relator: Des. Rowilson Teixeira

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia em face da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tendo como interessado o próprio Estado de Rondônia.

Sustenta que a Lei Estadual n. 3.275/2013, é inconstitucional, na medida em que **“torna sem efeito todos os atos, sindicâncias e processos administrativos no âmbito da polícia militar”**, visto que fere a competência de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, por entender o requerente que se trata de lei que dispõe sobre servidores públicos militares e que a teor do art. 39, § 1º, II, 'b', da Constituição estadual, competiria ao Governador do Estado a deflagração do processo legislativo relativo a qualquer disposição de servidores públicos militares.

Alega também inconstitucionalidade material sob o manto da violação da Separação dos Poderes, tendo em vista que ao suspender atos administrativos do executivo, invade sobremaneira a competência funcional do Governador, violando não só a Constituição Estadual, mas, principalmente, o Texto Constitucional da República.

Diante das supostas inconstitucionalidades, pugna pela liminar a fim de suspender a eficácia da norma até julgamento final da presente ação constitucional.

**É o breve relato da exordial.
Decido.**

Analisando o texto normativo da Lei Estadual n. 3.275/2013 (vide texto à fl. 10), constata-se aparente vício normativo.

Com efeito, estabelece a Constituição Estadual:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na legislação federal;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Observa-se, assim, que a iniciativa do Chefe do Executivo, quer seja em matéria de servidores públicos ou militares – em qualquer aspecto destes – é flagrantemente estampada no Texto Constitucional Estadual, cuja contrariedade contamina formalmente qualquer lei em desacordo.

Sobre o alcance do conceito de matéria relativa a servidores públicos já decidiu a Suprema Corte que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS

PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS.

- O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes.

- A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes.

A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA.

- A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes.

SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES).

- A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes.

A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO".

- A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF).

(STF – PLENO - ADI 2867, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 241/2002, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIME JURÍDICO, PROMOÇÕES E TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES ESTADUAIS. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, F, DA CARTA MAGNA.

Ao prever a promoção, de graduação ou posto, a ser conferida aos Militares Estaduais que estejam na reserva remunerada ou reformados, tratou a Lei em exame, incontestavelmente, de matéria atinente ao regime jurídico, promoções e transferência para a reserva dos servidores militares estaduais, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do Governador, viola o previsto no art. 61, § 1º, II, f da Carta Maior, comando que jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes. Precedentes: ADI 872-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, ADI 2.466-MC, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 250, Rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 2.742, Rel. Maurício Corrêa e ADI nº 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(STF – PLENO - ADI 2748, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 21/08/2003, DJ 12-09-2003 PP-00028 EMENT VOL-02123-01 PP-00145)

Neste espectro conceitual, tem-se que toda referência temática a servidor público – civil e/ou militar – a ser normatizado pela via ordinária legislativa, deverá ser composta pela iniciativa – para deflagração do respectivo processo legislativo – do Chefe do Executivo, que no presente caso não ocorreu, comprometendo a constitucionalidade da citada norma.

Ainda que se desprezasse tal contaminação de iniciativa legislativa, evidencia-se ofensa ao Postulado Constitucional da Separação dos Poderes, haja vista que ao suspender atos, sindicâncias e processos administrativos – afetos ao administrador público, na qualidade de Chefe do Executivo – invadiu esfera em outro Poder, ferindo sua capacidade de autotutela, administração e mais ainda, em sua discricionariedade administrativa, pois retirou qualquer possibilidade daquele agente público de cotejar demandas administrativas que lhe são inerentes, como seria também se o Governador baixasse decreto suspendendo todos atos e processos administrativos da Assembleia Legislativa, engessando-a administrativamente.

A lei pode muito, porém, não pode tudo, está vinculada à postulados constitucionais, dentre os quais, o da Separação dos Poderes.

Exponencial e elucidativo o aresto da Suprema Corte que diz:

Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar: L. estadual (RS) 11.475, de 28 de abril de 2000, que introduz alterações em leis estaduais (6.537/73 e 9.298/91) que regulam o procedimento fiscal administrativo do Estado e a cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa da fazenda pública estadual, bem como prevê a dação em pagamento como modalidade de extinção de crédito tributário.

I - Extinção de crédito tributário criação de nova modalidade (dação em pagamento) por lei estadual: possibilidade do Estado-membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários. Alteração do entendimento firmado na ADInMC 1917-DF, 18.12.98, Marco Aurélio, DJ 19.09.2003: conseqüente ausência de plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 146, III, b, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar o estabelecimento de normas gerais reguladoras dos modos de extinção e suspensão da exigibilidade de crédito tributário.

II - Extinção do crédito tributário: moratória e transação: implausibilidade da alegação de ofensa dos artigos 150, § 6º e 155, § 2º, XII, g, da CF, por não se tratar de favores fiscais.

III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II). Conseqüente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada.

IV - Participação dos Municípios na arrecadação de tributos estaduais. 1. IPVA - Interpretação conforme, sem redução de texto, para suspensão da eficácia da aplicação do § 3º do art. 114, introduzido na L. 6.537/73 pela L. 11.475/2000, com relação

ao IPVA, tendo em vista que, ao dispor que "na data da efetivação do respectivo registro no órgão competente deverá ser creditado, à conta dos municípios, 25% do montante do crédito tributário extinto", interfere no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação do IPVA (50%). 2. Deferimento da suspensão cautelar do § 3º do art. 4º da L. 11.475/2000 ("Os títulos recebidos referentes às parcelas pertencentes aos municípios, previstas no inciso IV do art. 158 da Constituição Federal, serão convertidos em moeda, corrente nacional e repassados a esses, pela Secretaria da Fazenda, no dia do resgate dos certificados"), pois a norma deixa ao Estado a possibilidade de somente repassar aos Municípios os 25% do ICMS só quando do vencimento final do título, que eventualmente pode ter sido negociado.

V - Precatório e cessão de crédito tributário: plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 100, da CF, pelos arts. 5º e seu parágrafo único e 6º, ambos da lei impugnada, que concedem permissão para pessoas físicas cederem a pessoas jurídicas créditos contra o Estado decorrentes de sentença judicial, bem como admitem a utilização destes precatórios na compensação dos tributos: deferimento da suspensão cautelar dos mencionados preceitos legais.

VI - Licitação (CF, art. 37, XXI) - não ofende o dispositivo constitucional o art. 129 da L. 6.537/73 c/ a red. L. 11.475/00 - que autoriza a alienação dos bens objetos de dação por valor nunca inferior ao que foi recebido e prevê a aquisição de tais bens por município, mediante o pagamento em prestações a serem descontadas das quotas de participação do ICMS.

VII - Demais dispositivos cuja suspensão cautelar foi indeferida.
(STF – PLENO - ADI 2405 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE)

Deste modo, neste ponto, revela mais outra inconstitucionalidade, cujos vícios (formal e material) ensejam juridicamente abertura para suspensão da norma impugnada, aliada a necessidade do perigo da demora ante à lei em análise, que reproduz efeitos inequívocos na atuação do administrador.

Pelo exposto, presentes os requisitos, concedo a liminar e suspendo a eficácia da Lei Estadual n. n. 3.275/2013, desde o início de sua vigência até o final da presente demanda.

Notifiquem-se o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado bem como o Estado de Rondônia, para apresentar defesa da norma, na pessoa de seu representante legal, Procurador-Geral do Estado, no prazo

legal.

Após, à d. Procuradoria de Justiça.

Redistribua-se.

P. I. C.

Porto Velho - RO, 29 de maio de 2014.

Desembargador **Rowilson Teixeira**
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

LEI Nº 3.275, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2013

Torna sem efeito todos os atos, sindicâncias e processos administrativos no âmbito da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia ou iniciativas que tenham gerado ou que possam gerar punição a Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, em razão de participação em movimentos reivindicatórios e/ou de manifestações de pensamento.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO,

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou, e eu, nos termos do § 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Ficam sem efeito todos os atos, sindicâncias, processos administrativos ou iniciativas que tenham gerado ou que possam gerar qualquer espécie de punição aos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia, em razão da participação em movimentos de caráter reivindicatórios e/ou de manifestação de pensamento, ocorridos entre maio de 2011 e a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.848, de 2 de agosto de 2013.

Parágrafo único. As anotações relativas às punições tornadas sem efeito por esta Lei serão expurgadas das fichas funcionais dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado de Rondônia penalizados por participar de movimentos de caráter reivindicatório e/ou por exercer o direito de livre manifestação de pensamento.

Art. 2º. A autoridade civil ou militar que deixar de cumprir o disposto nesta Lei incorrerá em crime de responsabilidade, sem prejuízo das demais sanções aplicáveis.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 5 de dezembro de 2013.

Deputado HERMÍNIO COELHO
Presidente - ALE/RO