

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 24.08.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 8 6 - 1

04/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 104-3 RONDÔNIA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADVOGADO : PEDRO ORIGA NETO
REQUERIDO : RONDONIA
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: I. Poder Constituinte Estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso.

1. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional - assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou a concessão de vantagens específicas a servidores públicos -, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes.

2. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembléia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a Constituição da República emprestou alçada constitucional.

II - Anistia de infrações disciplinares de servidores estaduais: competência do Estado-membro respectivo.

1. Só quando se cuidar de anistia de crimes - que se caracteriza como **abolitio criminis** de efeito temporário e só retroativo - a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal; ao contrário, conferir à União - e somente a ela - o poder de anistiar infrações administrativas de servidores locais constituiria exceção radical e inexplicável ao dogma fundamental do princípio federativo - qual seja, a autonomia administrativa de Estados e Municípios - que não é de presumir, mas, ao contrário, reclamaria norma inequívoca da Constituição da República (precedente: Rp 696, 06.10.66, red. **Baleeiro**).

2. Compreende-se na esfera de autonomia dos Estados a anistia (ou o cancelamento) de infrações disciplinares de seus respectivos servidores, podendo concedê-la a Assembléia Constituinte local, mormente quando circunscrita - a exemplo da concedida pela



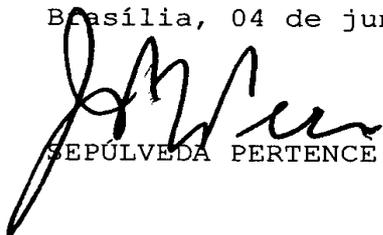
ADI 104 / RO

Constituição da República - às punições impostas no regime decaído por motivos políticos.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da Sra. Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 04 de junho de 2007 .


SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 104-3 RONDÔNIA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADVOGADO : PEDRO ORÍGA NETO
REQUERIDO : RONDONIA
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O então Governador Jerônimo Garcia de Santana, do Estado de Rondônia, propôs ação direta de inconstitucionalidade do art. 3º do ADCT da Constituição local, de 28.9.89, do seguinte teor:

"Ficam anistiados todos os servidores públicos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, demitidos ou que sofreram outras punições no período de 21 de dezembro de 1981 até a promulgação desta Constituição, por motivo político ou classista, inclusive movimentos grevistas."

02. Argumenta o requerente (f. 2):

"2. A matéria é privativa da União. Não poderiam os Constituintes legislarem acerca da mesma, inclusive, de forma genérica quanto ao tipo de punição (sanção) ou mesmo quanto à motivação.

3. Mencionado dispositivo (art. 3º da Constituição Estadual) contrapõe-se aos artigos 21, VIII e 48, VIII, das Disposições Permanentes e 8º das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

4. Nem se venha alegar que o texto estadual repete a normatização federal. O artigo 8º das Disposições Transitórias estabelece três comandos para a concessão do favor: punição por motivação exclusivamente política; punição por atos de exceção e punição por atos institucionais ou complementares."



03. As informações do Presidente da Assembléia Legislativa - depois de anotar que o invocado art. 21, VIII, relativo à administração pela União das reservas cambiais e assuntos que nada ter a ver com o tema - aduzem (f. 32):

"O artigo 48, VIII da Constituição Federal concede ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, prerrogativa para dispor sobre todas as matérias de competência da União, inclusive a concessão de anistia. (N/grifos).

Entretanto, o supra mencionado dispositivo constitucional não faz nenhuma vedação ao Constituinte Estadual em legislar sobre a matéria.

Se a intenção do Constituinte Federal fosse a de outorgar ao Congresso Nacional competência privativa para legislar sobre a matéria, certamente teria inserido na Carta Magna da República, algum dispositivo nesse sentido.

(...)

O Constituinte de Rondônia, ao elaborar a Constituição do Estado, especificamente o artigo 3º e seu parágrafo único das Disposições Transitórias, observou literalmente o que prescreve a Constituição Federal, seguindo-lhe, inclusive, os exemplos, como é o caso da concessão da anistia do artigo 8º e seus parágrafos da Carta Fundamental da República.

Não havendo qualquer vedação na Constituição Federal a respeito do assunto, o Constituinte de Rondônia, sensibilizado com a situação de dezenas de servidores estaduais que sofreram punições ou foram demitidos por motivos políticos ou classistas, inseriu no texto da Carta Estadual um artigo que corrige as injustiças de que foram vítimas."

04. No exercício das funções de curatela do art. 103, § 3º, oficiou a il. Subprocuradora-Geral Odylia da Luz Oliveira, acentuando (f. 38):

"Ainda que o autor tivesse apontado a regra do art. 21, inc. XVII, que atribui à União Federal



competência para conceder anistia, a pretensão do Governador do Estado de Rondônia não poderia ser acolhida.

A anistia cuja concessão compete exclusivamente à União Federal é a de natureza penal, isto é, a que beneficia os autores de delitos. O deferimento de anistia a servidores públicos em matéria disciplinar - caso do dispositivo da Constituição estadual ora impugnado - compete a cada ente político relativamente a seus próprios servidores.

Isso é consequência da autonomia de Estados e Municípios para disporem sobre o regime jurídico de seus servidores, respeitados apenas os parâmetros da Constituição Federal, que não abrangem matéria disciplinar."

05. No mesmo sentido, pela improcedência da ação, é o parecer do Ministério Público Federal, da lavra do então Subprocurador-Geral **Álvaro Ribeiro Costa** (f. 40), que - depois de transcrever a manifestação da Advocacia Geral e dissertar sobre os princípios constitucionais que limitam o poder constituinte estadual, concluiu (f. 44):

"O exame desses princípios não revela qualquer óbice ao Constituinte Estadual, quanto a dispor sobre anistia relativa aos servidores da unidade federada.

Com efeito, nada parece impedir que a Constituição Estadual, inspirando-se na Carta Federal, disponha sobre a administração pública e os servidores públicos estaduais (v. art. 37 a 42 da C.F.), concedendo a estes anistia, a exemplo do que fez o Constituinte da União, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não se cuida, no caso, de proibição expressamente abrangida pelos arts. 19, 150 e 152; ao caso não são pertinentes, outrossim, os mandamentos traduzidos nos arts. 29, 31, § 1º, 37 a 41, 42, 98, 125, 96 a 99, 127 a 130, 132, 134, 135 e 144, todos da Lei Maior. Doutra parte, também não se vislumbra, ainda que implicitamente, limitação ao Constituinte Estadual - quanto à anistia discutida - que possa ser inferida dos arts. 21, 22 e 30 da Carta Federal. Nem dizem respeito ao tema as normas a que se subordinam os Estados quanto à organização dos



Poderes Estaduais, ao princípio federativo, ao Estado Democrático de Direito ou à ordem econômica e social.

Convém lembrar, por fim, que às normas limitadoras da autonomia dos Estados devem receber interpretação estrita, considerando-se a importância do princípio federativo - cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro (v. art. 60, § 4º, I, da C.F.) - , que nela se arrima.

Nesse contexto é de ser entendido o art. 48, VIII, da Lei Maior, que atribui ao Congresso Nacional dispor sobre a concessão de anistia. Trata-se de norma que não restringe a autonomia dos Estados-membros, cujo exercício pressupõe a competência para dispor sobre os seus servidores, no âmbito das relações de direito administrativo."

06. Tendo em vista o transcurso do tempo, solicitei informações à Assembléia Legislativa estadual sobre eventual revogação da norma questionada, que, em resposta, afirmou sua vigência.

07. É o relatório, do qual se distribuirão cópias aos senhores Ministros.


Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

04/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 104-3 RONDÔNIAV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

08. De início, atribuo a mero erro de datilografia a menção do inciso VIII do art. 21 da Constituição Federal como parâmetro de constitucionalidade da norma impugnada: pelos fundamentos da inicial - ainda que sucintos - infere-se que o inciso tido como violado é o XVII⁽¹⁾: conheço, portanto, da ação sob esse fundamento.

II

09. A questão não é nova neste Tribunal.

10. Ao analisar hipótese similar à presente, o Plenário, em sessão de 6.10.66, julgou improcedente - por maioria de votos - a Representação 696 (red. p/ acórdão **Aliomar Baleeiro**), e, por conseguinte, afirmou a constitucionalidade de dispositivo de lei do Estado de São Paulo que havia cancelado penalidades disciplinares aplicadas aos servidores daquela unidade da Federação (Rp 696, RTJ 141/422).

11. Em seu voto, ressaltou o saudoso Ministro **Aliomar Baleeiro** que o termo 'anistia' - já naquela época - fora ampliado além de sua concepção clássica e etmológica para abranger também o cancelamento de débitos fiscais e de faltas disciplinares.

12. Entendeu-se, então, que - apesar da existência de dispositivos na Constituição de 1946 que reservavam à União (art. 5º, XIV), mediante decreto legislativo do Congresso Nacional (art. 66, V), a competência para a concessão de anistia - não havia impedimento de o Legislativo Estadual regular os casos de

ADI 104 / RO

cancelamento de penas disciplinares impostas aos servidores públicos, embora aplicadas pelo Executivo.

13. Extrato do acórdão trecho do voto do preclaro Ministro **Evandro Lins e Silva**, verbis:

"Entendo que o Legislativo pode anistiar - ou que outro nome se dê, como cancelar, no caso - não apenas os crimes políticos, como também os crimes comuns, bem como infrações disciplinares. E isso tem sucedido através dos tempos, na história de nosso País, em várias oportunidades.

Em casos recentes, em dois votos que tive ensejo de pronunciar, citei a opinião de diversos doutrinadores brasileiros a esse respeito.

Essa confusão que se tem feito, inclusive sobre indulto, anistia, comutação de pena, é salientada com muita propriedade pelo Professor Aloísio de Carvalho.

Mas, no caso, há um cancelamento, mandado fazer pela Assembléia Legislativa, de infrações disciplinares.

Entendo, de acordo com o eminente Relator e com os pronunciamentos e as opiniões já manifestadas por outros eminentes Ministros, que não houve exorbitância do Poder Legislativo nessa medida de ordem geral, em que os representantes do povo, certamente, verificaram que era da conveniência local que essa espécie de anistia fosse declarada.

Não vejo, aí, invasão das atribuições do Poder Executivo, porque, do contrário, se diria que a anistia também invade as atribuições do Poder Judiciário, que condenou ou está julgando os anistiados."

14. Com efeito: se se cuida da anistia de crimes - que se caracteriza como **abolitio criminis** de efeito temporário e só retroativo - a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal; ao contrário, conferir à União - e somente a ela - o poder de anistiar



Supremo Tribunal Federal

ADI 104 / RO

infrações administrativas de servidores locais constituiria exceção radical e inexplicável ao dogma fundamental do princípio federativo - qual seja, a autonomia administrativa de Estados e Municípios - que não é de presumir, mas, ao contrário, reclamaria norma inequívoca da Constituição da República.

15. Por sua vez, na mesma Rp 696 referida, após destacar não se estar cuidando de anistia em seu sentido mais restrito - ou seja, inserida no seu âmbito clássico relativo às infrações penais -, observou o saudoso mestre **Victor Nunes Leal**:

"Poderia haver invasão da esfera de atividade rotineira do Poder Executivo, se a lei desse ao funcionário punido recurso específico, isto é, em cada falta, para o Congresso ou, nos Estados, para a Assembléia Legislativa. Em tal hipótese, a Assembléia, ou o Congresso, teriam de funcionar como instância administrativa de recurso. Não vou ao ponto de legitimar situação dessa natureza, que perturbaria a normalidade da vida administrativa do Estado."

16. Certo, quando chamado a solver a mesma controvérsia já sob a égide da atual Constituição, o Tribunal assentou a inconstitucionalidade formal - ou sua a plausibilidade, em se tratando do exame de medida cautelar - de leis estaduais que concederam anistia aos servidores do ente federativo correspondente. Assim, v.g., a ADIn 546, **Moreira**, DJ 14.4.00; ADIn 864, **Moreira**, DJ 13.9.96; ADIn 1440-MC, **Ilmar**, DJ 1º.6.01; ADIn 1594-MC, **Jobim**, DJ 29.8.97.

17. Contudo, o fundamento utilizado para tanto não foi o da impossibilidade de contemplação das faltas disciplinares pelo instituto da anistia ou o da incompetência do Estado-membro para a sua concessão - questões apreciadas e afastadas com brilhantismo em



ADI 104 / RO

memorável voto proferido pelo em. Ministro **Ilmar Galvão** no julgamento cautelar Da ADIn 1440, em 30.5.96 (RTJ 77/1100).

18. O vício de inconstitucionalidade assentado pela maioria vencedora residiu na impossibilidade de a Assembléia Legislativa iniciar o processo legislativo de leis que propunham o perdão de penalidade aplicada aos servidores públicos estaduais, por entender que essa remissão insere-se em matéria atinente a organização da Administração Pública, sendo, portanto, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, c, da Constituição).

19. Apesar de vencido nesse ponto, acompanhei - em outros julgamentos (v.g. a ADIn 1594-MC) - a orientação firmada.

20. Penso, contudo, que em entendimento não é de aplicar-se ao caso.

21. É que não se cuida na espécie de lei ordinária de iniciativa do Poder Legislativo: a norma questionada tem origem na autonomia constitucional dos Estados-membros, investida nas Assembléias Constituintes Estaduais, conforme o art. 11 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

22. Certo, já se afirmou aqui e ali que as Assembléias Constituintes Estaduais não têm poderes soberanos: estão circunscritas aos limites traçados pela Lei Fundamental federal.

23. E, conforme demonstrado através do breve resumo sobre o entendimento da jurisprudência na matéria, somente a usurpação da iniciativa legislativa do Poder Executivo importaria desrespeito a esses limites.



ADI 104 / RO

24. Nesse sentido, assentou-se que são inconstitucionais os dispositivos das Constituições Estaduais, incluídas as Emendas, que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública (v.g. Rp 893, **Bilac Pinto**, RTJ 69/638; ADIn 270, **Maurício Corrêa**, DJ 30.4.04; ADIn 1304, **Maurício Corrêa**, DJ 16.4.04).

25. Contudo, tenho para mim que, especificamente neste caso, o Estado-membro, **no exercício do seu poder constituinte**, não está sujeito a essa regra de competência.

26. Expus, recentemente, os motivos da minha convicção no julgamento da ADIn 3362 (22.2.06), cuja questão de fundo não difere muito da desta ação⁽²⁾.

27. Ressaltei, naquela ocasião, ao relembrar precedente do Tribunal (ADIn 274, red. **Paulo Brossard**, DJ 5.5.95), que a Constituição de 1988 dispôs, em termos ortodoxos de federalismo, que as Assembléias Constituintes Estaduais não simplesmente adaptariam o seu direito preexistente a coisa alguma - a exemplo do que dispusera no art. 188 da Carta de 1967⁽³⁾ -, mas, sim, que elaborariam a Constituição dos Estados, observados os princípios da Constituição Federal (art. 11 do ADCT).

28. E isso, exatamente porque, tratando-se de uma Constituinte Estadual, *"embora limitada, embora derivada, embora decorrente, embora restrita, é, em relação aos poderes instituídos do Estado, um poder superior a todos eles; ou então não seria uma constituinte"*.

29. Enfatizei ainda:



ADI 104 / RO

"É certo que não levo essa supra-ordenação do poder constituinte estadual em relação aos poderes instituídos, às raias do absoluto. Já cheguei, em debate ainda inconcluso, a conceder que posso entender abusivo o exercício do poder constituinte estadual quando visa, efetivamente, a fraudar poderes ordinários que, por força da Constituição Federal, não de tocar aos poderes instituídos. Não, entretanto, quando se cuida da estrutura básica de um dos poderes do Estado."

30. **Mutatis mutandis**, os mesmos fundamentos expendidos naquela ocasião valem para a presente arguição.

31. Certo, aguarda-se o voto-vista do Ministro **Eros Grau** para prosseguir no julgamento daquela ação direta de inconstitucionalidade.

32. Entretanto, somado a esses fundamentos, penso que o caso possui peculiaridade que o afastam do alcance dos precedentes mencionados.

33. Não consigo divisar como a anistia de penalidades disciplinares, concedida pelo maior poder estadual - a Constituinte local - aos servidores estaduais que especifica, resultaria em fraude a poder ordinário atribuído ao Chefe do Executivo - como seria o caso de fixação de vencimentos ou vantagens, ou ainda da concessão de subvenção ou auxílio aos servidores, hipóteses que resultam em aumento direto das despesas públicas.

34. Parece-me, **data venia**, cuidar-se de correção de uma situação administrativa considerada injusta pelo Poder Constituinte estadual, e tal fato se sobrepõe ao aumento de despesa decorrente desse reconhecimento.



Supremo Tribunal Federal

ADI 104 / RO

35. Mormente quando se considera que as novas ordens constitucionais - ou seja, a estadual e a federal -, rompem com o ordenamento anterior, que possibilitava a odiosa aplicação das penalidades disciplinares com motivação política.

36. Impedir o perdão implicaria atribuir ao Chefe do Executivo o poder de decidir sobre a manutenção dos efeitos, no plano administrativo, do ordenamento constitucional decaído, em contraposição, não só à vontade do poder constituinte estadual, mas, também, do modelo federal seguido pela norma impugnada, já que a anistia pretendida foi concedida - ainda que não nos mesmos termos - no art. 8º da parte transitória da Constituição Federal: ora, já ponderei que não se pode, de regra, reputar indevido o trato, na Constituição Estadual, de tema ao qual, dele igualmente cuidando, a Constituição da República erigiu em matéria constitucional.

37. Por óbvio, não tendo sido aproveitado o momento da promulgação da Lei Fundamental Estadual para o reparo dessa situação, somente com o juízo de oportunidade do Chefe do Executivo - **agora um poder instituído** - se poderá corrigi-la.

38. Bem verdade que, caso a anistia questionada tivesse abrangido o perdão relativo às infrações de natureza eminentemente penal, entenderia ultrapassado o campo de ação atribuído ao Estado-membro pelo art. 21, XVII, da Constituição Federal.

39. Mas não é esse o caso: percebe-se, do texto impugnado, a intenção do constituinte estadual em anistiar, ou perdoar, conforme se queira, as faltas funcionais passadas de nítido conteúdo político.



Supremo Tribunal Federal

ADI 104 / RO

40. Tendo em conta essas singularidades é que submeto a matéria à apreciação do Tribunal.

III

41. Esse o quadro, declaro **constitucional** a norma questionada e julgo improcedente a ação direta: é o meu voto.

¹ CF, art. 21: "Compete à União: (...) XVII - conceder anistia".

² Discute-se, nessa ação (ADIn 3362), a observância, ou não, do art. 96, II, b, da Constituição Federal, pelas Assembléias Constituintes Estaduais, ao estipularem o número de componentes dos Tribunais locais.

³ CF 1967: "Art. 188 - Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às cartas estaduais".



Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 104-3**

PROCED.: RONDÔNIA

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.: PEDRO ORIGA NETO

REQDO.: RONDONIA

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa. Plenário, 04.06.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Secretário