

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184 AMAPÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
AMAPA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO 547/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ. ATO NORMATIVO QUE POSSUI EFEITOS GENÉRICOS E ABSTRATOS. DECRETO QUE, AO SUSTAR A VIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL, DETERMINOU A REPRISTINAÇÃO DE NORMAS ANTERIORES. INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 127, § 2º, E 128, §§ 3º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECRETO LEGISLATIVO QUE ANULOU A APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, SUSPENDEU A VIGÊNCIA DA LEI DELE DECORRENTE (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL) E ANULOU OS ATOS POSTERIORES NELA FUNDADOS. MATÉRIA CUJO TRATAMENTO A CONSTITUIÇÃO DE 1988 RESERVA A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. INICIATIVA CONFERIDA AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. DECRETO LEGISLATIVO QUE ALTEROU A DISCIPLINA JURÍDICA DA CARREIRA DOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, EM DESOBEDIÊNCIA AO ARTIGO 128, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRETENSÃO DE REALIZAÇÃO DE CONTROLE POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS A POSTERIORI. ATO DE NATUREZA LEGISLATIVA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 473 DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE.

ADI 5184 / AP

1. O Ministério Público é o titular da iniciativa de projeto de lei que organiza, institui atribuições e estabelece a estrutura da carreira, dispondo também sobre a forma de eleição, de composição da listra tríplice e de escolha do Procurador-Geral de Justiça, na forma do artigo 128, §§ 3º e 5º, da Constituição Federal, observados os limites traçados pelo texto constitucional e pela legislação orgânica nacional (Lei 8.625/1993).

2. A espécie normativa do decreto legislativo não é instrumento capaz de revogar ou alterar as disposições de legislação que discipline matéria constitucionalmente reservada à lei complementar, muito menos quando a essa lei a Constituição Federal limita a iniciativa legislativa. Concluído o processo legislativo, a pronúncia de inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo primário, ainda que fundamentada em vício formal no seu trâmite legislativo, deve se dar por meio de decisão judicial, no exercício do controle judicial e repressivo de constitucionalidade.

3. Consectariamente, o Decreto Legislativo 547/2014, ao sustar a vigência da Lei Complementar Estadual nº 79/2013 sem que houvesse a hipótese de exorbitação de poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (artigo 49, V, da CRFB/1988), tampouco sua pronúncia de inconstitucionalidade (artigo 52, X, da CRFB/1988), revela-se inconstitucional. Isso porque, a pretexto de preservar sua própria competência, o Decreto Legislativo consubstancia ato normativo modificador da disciplina jurídica da carreira dos integrantes do Ministério Público local, em desobediência às exigências estabelecidas pelo artigo 128, § 5º, da Constituição Federal.

4. O ato normativo impugnado exterioriza os elementos necessários ao cabimento da presente ação, visto que se reveste de densidade normativa primária.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada **PROCEDENTE**, declarando-se a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2013 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

ADI 5184 / AP

A C Ó R D ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 23 a 29/8/2019, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 30 de agosto de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184 AMAPÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
AMAPA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547, de 3 de novembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, o qual *“anula a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 0001/13-PGJ, susta imediatamente a vigência da Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013, e anula todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13, e dá outras providências”*. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º. Fica anulada a APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 001/2013 – PGJ, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá, ocorrida na Sessão Ordinária realizada no dia 25 de junho de 2013, com base no que dispõe os incisos VIII e IX, do art. 95, da Constituição Estadual, combinado com o que dispõe o inciso III e IV, § 2º, do art. 131, do Regimento Interno, por irregularidade, ilegitimidade e vício formal na sua tramitação.

Art. 2º. Ficam também considerados nulos todos os Atos formalizados e praticados com embasamento na Lei Complementar nº 0079, de 27 de junho de 2013.

Art. 3º. Retorne o Projeto de Lei Complementar nº 001-2013/PGJ, a esta Casa para que sejam cumpridas todas as formalidades regimentais, e, posteriormente posto em pauta para

ADI 5184 / AP

deliberação do Plenário.

Art. 4º. Com vistas a garantir os efeitos deste Decreto, a Lei Complementar nº 0009, de 28/12/1994, e as Lei Complementares nºs 0022, de 25/03/2003; 0023, de 06/06/2003; 0030, de 15/12/2005; 0054, de 23/12/2008; 0067, de 29/12/2010; e 0068, de 21/03/2011, continuarão em pleno vigor até que a Assembleia Legislativa do Amapá adote as medidas legislativas para deliberação.

Art. 5º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Sustenta o autor, em síntese, que “o Decreto Legislativo 547/2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, contraria os arts. 2º (independência e harmonia dos poderes); 5º, caput (proteção da segurança jurídica); 49, V (competência do Poder Legislativo para sustar atos exorbitantes do poder regulamentar ou de delegação legislativa); 66, caput (competência do Executivo para sancionar projeto de lei aprovado); 102, I (competência do Judiciário para controle concentrado de constitucionalidade); 125, § 2º (competência do Tribunal de Justiça para controle concentrado de constitucionalidade no Estado); e 128, § 5º (iniciativa de lei complementar para instituir o estatuto do Ministério Público estadual), todos da Constituição da República”.

Em análise do pedido liminar, tive por presentes os requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, pelo que deferi a medida liminar, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia do decreto legislativo objurgado, até ulterior julgamento do mérito.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá – ALEAP, ao prestar suas informações, explicita os fundamentos da edição do decreto legislativo impugnado, alegando que ele “nada mais fez que tornar sem efeito o processo legislativo, posto que eivado de vício formal insanável, invocando a possibilidade da Administração Pública rever seus atos quando eivados de vícios que o tornem ilegais, nos termos da Súmula nº 473, deste Colendo Tribunal”. Postula, ao final, a improcedência do pedido formulado na presente ação.

ADI 5184 / AP

A Advocacia-Geral da União, em manifestação acostada aos autos, sustenta a procedência do pedido, ao argumento central de que *“o Decreto Legislativo nº 547/2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, é incompatível com o artigo 128, § 5º, da Constituição Federal”*.

Por fim, o Procurador-Geral da República noticia o descumprimento, na origem, da liminar concedida na presente ação e relata a existência de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá em sentido diverso, razões pelas quais requer a *“imediata cassação da decisão proferida no mandado de segurança 1683-29.2014.8.03.0000, em 5 de dezembro de 2014, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá”*.

É o relatório.

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares. Cinge-se a controvérsia à constitucionalidade do Decreto Legislativo 547, de 3 de novembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, o qual anulou a aprovação de projeto de lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado, susstando, em consequência, a vigência da lei dele decorrente (Lei Complementar Estadual 79/2013), além de anular *“todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13”*.

I – DO CABIMENTO

Ab initio, consigno que a presente ação, tendo sido proposta pelo Procurador-Geral da República – que tem legitimação universal para a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade –, dispensa exame quanto à pertinência temática, restando analisar, sob o prisma formal, apenas o seu cabimento.

O texto constitucional, ao tratar da matéria, dispõe caber ação direta de inconstitucionalidade *“de lei ou ato normativo federal ou estadual”*, conforme seu artigo 102, inciso I, alínea *a*, *in litteris*:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

Ao comentar as hipóteses de cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, o ministro LUÍS ROBERTO BARROSO faz as seguintes

ADI 5184 / AP

anotações em sede doutrinária:

“f) Decretos legislativos e resoluções. Estas duas espécies normativas veiculam atos privativos do Congresso Nacional ou de cada uma de suas casas, tendo força de lei. Sujeitam-se, conseqüentemente, ao controle de constitucionalidade, tanto formal quanto material.

(...)

h) Legislação estadual. Na dicção expressa do art. 102, I, a, também a lei ou ato normativo estadual são passíveis de controle direto, estando aí incluídos a Constituição do Estado, a legislação ordinária e os decretos autônomos produzidos no âmbito de cada uma dessas entidades federativas.”

(BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 6ª Edição, 2012, 4ª Tiragem, 2014, pp. 203 e 205).

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem afirmado que para que determinado ato normativo possa ser impugnável por meio das ações do controle concentrado, deve se revestir de abstratividade e de generalidade suficientes para tanto, pelo que se afirma não caber ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos de efeitos concretos. Esse entendimento, inclusive, já foi aplicado a casos nos quais se impugnavam decretos legislativos editados por Assembleias Legislativas estaduais, como, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI 1.937-MC-QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2007; ADI 1.555, rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/1997; ADI 769-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ de 8/4/1993. Dessarte, cumpre analisar se, *in casu*, o ato normativo objurgado se reveste de generalidade e abstratividade suficientes a ensejar o cabimento da presente ação, ou, ao contrário, se emana efeitos concretos, o que levaria ao seu não conhecimento.

Nesse sentido, verifico que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, ao promulgar o decreto legislativo ora impugnado – o qual anula

ADI 5184 / AP

lei complementar estadual e susta a sua aplicação –, produziu ato normativo que, na prática, revoga lei complementar já promulgada, fazendo vigorar, por efeito repristinatório, as anteriores leis que dispunham sobre a matéria, as quais haviam sido explicitamente revogadas pela Lei Complementar Estadual 79/2013. Dessa forma, **o decreto legislativo atacado na presente ação direta revela possuir densidade normativa suficiente a ensejar o cabimento do controle abstrato de constitucionalidade, eis que, em última análise, constitui ato normativo com efeitos inovadores no ordenamento jurídico.**

Aliás, caso semelhante já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 33, rel. min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, *DJe* de 30/10/2014. Naquela ocasião, este Tribunal julgou improcedente ação declaratória de constitucionalidade de decreto legislativo editado para sustar os efeitos de resolução editada pelo TSE, com base em lei complementar. Veja-se o conteúdo da ementa daquele acórdão (grifos meus):

*“Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. **Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo.** 6. **Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes.** 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. **Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de***

ADI 5184 / AP

Constitucionalidade julgada improcedente.

Ademais, noto que os parâmetros de controle indicados pela Procuradoria-Geral da República na inicial são todos dispositivos da Constituição Federal, enquanto os dispositivos da Constituição Estadual do Amapá invocados para a edição do decreto legislativo são mera reprodução de disposições constantes também da Constituição Federal. A propósito, confira-se a redação dos artigos 49, inciso V, e 52, inciso X, da Constituição Federal, em comparação ao artigo 95, incisos VIII e IX, da Constituição do Estado do Amapá:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;”

“Art. 95. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

VIII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado ou instância superior;

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Dessarte, pelas razões declinadas acima, conheço a presente ação direta.

II – DO MÉRITO

No mérito, destaque-se que o artigo 127 da Constituição Federal

ADI 5184 / AP

define o Ministério Público como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. Com efeito, para assegurar o adequado cumprimento dessas funções, o constituinte assegurou ao Ministério Público e a seus membros garantias como a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional; a autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa; dentre outras, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 127 do texto constitucional.

Ademais, a Constituição de 1988 dispõe no § 5º do seu artigo 128 que “*leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público*”, observadas as garantias e vedações constitucionais. Observe-se, assim, que o texto constitucional concede a iniciativa das leis complementares que disponham sobre a organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público ao respectivo Procurador-Geral. Sobre o tema, eis o escólio doutrinário do ministro GILMAR FERREIRA MENDES e de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

“Cada Estado-membro deve organizar e manter o Ministério Público que atua perante o Judiciário local. A autonomia de que desfrutam os Estados-membros para reger o Ministério Público estadual está limitada por princípios básicos dispostos na Constituição Federal. Entre esses preceitos básicos, contam-se os que se referem às garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios dos membros, bem assim aos princípios institucionais do Ministério Público e à obrigatoriedade de concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625, de 12-2-1993) é de observância obrigatória pelos Estados-membros, quando organizam o Parquet.”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 10ª Edição, 2015, pp. 1.032-1.033)

Em obediência ao mandamento constitucional, a Lei 8.625/1993,

ADI 5184 / AP

instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público nacional, dispondo sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados, no que deve ser obedecida pelas respectivas leis orgânicas estaduais. Dessarte, respeitados os limites traçados pelo texto constitucional e pela legislação orgânica nacional, faculta-se à lei estadual, mediante iniciativa do próprio Ministério Público, normatizar a organização, atribuições e estatuto da carreira, na linha do que abaliza a seguinte lição doutrinária:

“O art. 127, § 2º, da Carta também defere ao Ministério Público a iniciativa para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem assim a política remuneratória e os planos de carreira.

No § 5º do art. 128, a Lei Maior faculta ao chefe do Ministério Público a iniciativa de lei complementar que estabeleça a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. É de notar que, pelo art. 61, §1º, II, d, o constituinte reserva ao Presidente da República a iniciativa de lei sobre organização do Ministério Público. O STF reconheceu a impropriedade terminológica, mas conciliou os dispositivos, entendendo que, no caso, essa ‘privatividade’ [da iniciativa do Presidente da República] só pode ter um sentido, que é o de eliminar a iniciativa do parlamentar.”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 10ª Edição, 2015, p. 905) .

Com efeito, no julgamento da ADI 400-MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/2/1991, no qual se apreciava a alegação de inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo, o min. relator, no que foi acompanhado pela maioria de seus pares, afirmou que:

“(...) o panorama é idêntico ao da Constituição Federal, onde há também essa impropriedade terminológica de chamar privativa a competência do Presidente, que, no entanto, sobre a concorrência do Procurador-Geral da República. Essa ‘privatividade’ só pode ter um

ADI 5184 / AP

sentido, que é o de eliminar a iniciativa parlamentar. Há uma impropriedade terminológica, mas essa mesma conciliação possível há de ser feita no plano federal e no plano estadual.”

Dessarte, essas disposições constitucionais sobre o tema revelam duas exigências primordiais: (i) quando se tratar de matéria relativa à alteração do estatuto jurídico da carreira do Ministério Público Estadual, a iniciativa não pode ser do Poder Legislativo local, órgão que não detém legitimidade para deflagrar o pertinente processo legislativo; (ii) o texto constitucional reserva a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público ao tratamento de lei complementar, em detrimento de qualquer outra espécie normativa.

Quanto ao primeiro ponto, além do que já exposto sobre a iniciativa conferida ao Procurador-Geral de Justiça no nível estadual (artigo 128, § 5º, da CRFB/1988), relembro a jurisprudência desta Corte no sentido de que **a iniciativa privativa ou reservada deve ser observada também no processo legislativo das emendas às Constituições Estaduais, por força da simetria com a Constituição Federal**. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes desta Corte, todos especificamente relacionados ao Poder Constituinte Estadual: ADI 3.848, rel. min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2015; ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/2014; ADI 4.154, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 18/6/2010; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 23/10/2009; ADI 2.966, rel. min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ de 6/5/2005.

Outrossim, destaco que o aqui afirmado não se coloca em oposição ao que decidido pelo Tribunal Pleno na ADI 5.296-MC, rel. min. Rosa Weber, julgamento em 18/5/2016, em que se afirmou que as regras de reserva de iniciativa fixadas no artigo 61, § 1º, da CF/1988 não são aplicáveis ao processo de emenda à Constituição Federal, que possui disciplina em seu artigo 60. Deveras, o entendimento ali afirmado limita-se ao plano federal, não alcançando, portanto, o âmbito estadual de

ADI 5184 / AP

modificação das Constituições dos Estados-membros, na linha do que se afere da ementa do acórdão do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. EXTENSÃO, ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL RESULTANTE DE PROPOSTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALEGADA OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, “c”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA NÃO DEMONSTRADOS.

1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresse no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos.

2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal.

3. O conteúdo da Emenda Constitucional nº 74/2013 não se mostra assimilável às matérias do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República, considerado o seu objeto: a posição

ADI 5184 / AP

institucional da Defensoria Pública da União, e não o regime jurídico dos respectivos integrantes.

4. O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV).

5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. *Fumus boni juris* não evidenciado.

6. Alegado risco de lesão aos cofres públicos sem relação direta com a vigência da norma impugnada, e sim com atos normativos supervenientes, supostamente nela calcados, é insuficiente para demonstrar a existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, requisito da concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Eventual exegese equivocada ou abusiva não conduz à inconstitucionalidade da emenda constitucional, somente inquinando de vício o ato do mau intérprete. *Periculum in mora* não demonstrado. Medida cautelar indeferida." (ADI 5.296-MC, rel. min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/5/2016, DJe de 11/11/2016)

Nesse sentido, persiste a *ratio decidendi* das referências jurisprudenciais acima mencionadas, que cuidam de hipóteses de controle de constitucionalidade de normas de constituições estaduais que disciplinam matéria, cujo projeto de lei deve ser de iniciativa privativa, nos termos do que previsto na Carta da República. Não discrepam desse

ADI 5184 / AP

entendimento as lições apresentadas por Daniel Sarmento, que, em parecer juntado àqueles autos (ADI 5.296-MC), assim salientou:

“Por outro lado – e este ponto é fundamental - nenhum dos precedentes do STF invocados na petição inicial diz respeito a emendas à Constituição Federal. Como se verá no próximo item, todos eles foram relativos ao controle das mudanças das constituições estaduais, e se relacionam à aplicação do princípio da simetria, no plano do processo legislativo estadual, que não tem qualquer pertinência em relação à reforma da Constituição Federal. Assim, ao contrário do que afirmou a Requerente, a jurisprudência do STF não tem precedentes no sentido de que as regras sobre iniciativa referentes ao processo legislativo ordinário também se estendem ao poder de reforma da Constituição Federal.

[...]

Uma das limitações impostas ao poder constituinte decorrente consiste no princípio da simetria, que postula que, em sua auto-organização, os demais entes federativos devem observar as normas gerais impostas pela Constituição à União Federal. A jurisprudência do STF extraiu desse princípio a exigência de que as regras do processo legislativo estadual espelhem, na medida do possível, aquelas que a Constituição instituiu para a edição das normas federais. E foi além disso, para também impor às assembleias legislativas que não se utilizem de emendas constitucionais para promover modificações no ordenamento que não poderiam ser introduzidas, no âmbito do processo legislativo ordinário ou complementar, sem a iniciativa do governador de Estado.

Nessa matéria, entendeu o STF que o modelo de separação de poderes da Constituição Federal deve ser seguido pelos Estados, e que o mesmo engloba as regras sobre iniciativa privativa. Para a Corte, permitir que uma emenda constitucional estadual proposta por parlamentares trate de tema que, no processo legislativo ordinário ou complementar, é de iniciativa reservada ao governador, equivaleria a coonestar uma fraude às regras que são de observância compulsória pelos Estados.”

ADI 5184 / AP

Dessarte, revela-se inconstitucional o tratamento, mediante iniciativa da Assembleia Legislativa local, de matéria cuja iniciativa legislativa não pertence ao Poder Legislativo, ainda que por disposição na Constituição do Estado – quanto mais por Decreto Legislativo. Reitere-se que se o constituinte originário determinou que certa matéria tenha, no âmbito estadual, seu processo legislativo iniciado pelo Procurador-Geral de Justiça, não se pode dar tratamento legal ao tema por iniciativa da Assembleia Legislativa, ainda que o faça por meio de emenda constitucional. Da mesma forma, se a Constituição de 1988 exige que determinada matéria receba tratamento legislativo estadual por lei complementar, não se pode utilizar outro instrumento legal, sob pena de burla ao sistema constitucional de iniciativas legislativas.

Nesse sentido, reafirmando a iniciativa do Ministério Público para impulsionar o processo legislativo que trata da organização da sua carreira, colaciono os seguintes precedentes (grifos nossos), *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI 11.727/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE ‘A PRIORIDADE, NOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E POR OUTROS ÓRGÃOS A RESPEITO DAS CONCLUSÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO’. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I E 127, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

I – Existência de inconstitucionalidade formal porque, da análise dos artigos impugnados, verifica-se que estes atribuem deveres ao Ministério Público, especialmente os de informação e prioridade na tramitação processual, além de preverem sanções no caso de seu descumprimento, matérias que possuem natureza processual. Desse modo, há invasão à competência privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal.

II – Também há inconstitucionalidade formal no tocante à

ADI 5184 / AP

exigência constitucional do quórum diferenciado e vício de iniciativa. O § 5º do art. 127 da Carta Magna estabelece que ‘Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (...)’. Neste caso, trata-se de lei ordinária a versar sobre atribuições do Parquet estadual, cujo projeto provém do Poder Legislativo. (...)” (ADI 3.041, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2012)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 16, CAPUT, E SEU § 1.º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS RORAIMENSE. NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INICIATIVA LEGISLATIVA PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Tendo a norma do caput do art. 16 do ADCT de Roraima eficácia limitada no tempo, dirigida que era a regular a nomeação do Procurador-Geral de Justiça até que os membros do parquet do Estado atingissem a vitaliciedade, resta caracterizada a perda de objeto do feito nesse ponto específico ante a nomeação, para o cargo em questão, de Procurador no gozo de tal garantia. Precedente. A atribuição, exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo estadual, da iniciativa do projeto de Lei Orgânica do Ministério Público, por sua vez, configura violação ao art. 128, § 5.º, da Constituição Federal, que faculta tal prerrogativa aos Procuradores-Gerais de Justiça. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1.º do referido art. 16 do ADCT da Constituição do Estado de Roraima, estando prejudicada quanto ao mais.” (ADI 852, rel. min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ de 18/10/2002)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. O parágrafo 2º do art. 66 e art. 122, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que faculta ao Procurador Geral de Justiça a iniciativa para projeto de lei de fixação de remuneração. Alegação de ofensa aos arts. 2º; 6º e §§ 1º e 2º do art. 127, da Constituição Federal. 3. ‘Periculum in mora’ não

ADI 5184 / AP

demonstrado. Liminar indeferida. 4. Matéria relativa à autonomia financeira do Ministério Público considerada pela Corte. Precedentes. 5. Parecer da Procuradoria- Geral da República pela improcedência da ação. Ao Ministério Público compete propor a criação de seus cargos, cabendo igualmente a proposição dos vencimentos correspondentes a esses cargos. 6. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.” (ADI 153, rel. min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ de 21/9/2001)

No que concerne ao segundo fundamento acima salientado, relativo à necessidade de se dar tratamento à matéria por lei complementar e não no bojo da Constituição Estadual, cito o que foi decidido na ADI-MC 2.319, rel. min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 9/11/2001. Naquela ocasião, impugnava-se uma série de dispositivos da Constituição do Estado do Paraná, que dispunham sobre o Ministério Público Estadual, bem como da Lei Complementar estadual 85/1999, que estabelecia a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná. O Supremo Tribunal Federal, ao proferir a sua decisão, acompanhou unanimemente o voto do Ministro relator, do qual destaco o seguinte excerto (grifos nossos):

“Quanto ao § 2º do artigo 116 da Constituição estadual (‘Enquanto estiver exercendo o cargo, e até seis meses depois de havê-lo deixado, é vedado ao procurador Geral de Justiça concorrer às vagas de que trata o art. 95 desta Constituição’), que estabelece restrição ao chefe do Ministério Público local para concorrer ao quinto que a Constituição Federal, em seu artigo 94, reserva, na composição dos Tribunais estaduais, para os membros do Ministério Público e advogados, e sendo ele integrante dessa carreira, tenho como relevante a fundamentação de que esse dispositivo constitucional estadual, ao criar restrição não prevista no citado artigo da Constituição Federal para o membro do Ministério Público local, o infringe. Ademais, o § 5º do artigo 128 da Carta Magna Federal reserva à lei complementar dos Estados, com iniciativa facultada aos seus Procuradores-Gerais, o estabelecimento do estatuto do

ADI 5184 / AP

Ministério Público estadual onde figurarão as garantias e as vedações aos membros dele, não competindo, portanto, às Constituições estaduais fazê-lo. Plausíveis, portanto, as inconstitucionalidades formal e material de que padeceria o dispositivo impugnado.”

Nesse sentido, quanto ao tratamento específico da organização dos Ministérios Públicos estaduais, para o qual a Constituição da República exige lei complementar, o mandamento constitucional resta desobedecido quando se dispõe sobre o assunto na Constituição Estadual, sob pena, inclusive, de burla à iniciativa legislativa específica. Nesse ponto, eis a lição da doutrina especializada:

“Segundo a Constituição da República, leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, sem prejuízo da existência de uma lei que deverá dispor sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

E, se em vez de leis complementares estaduais, a própria Constituição estadual dispuser sobre o Ministério Público?

O STF tem-se inclinado a entender que, se a Constituição exigiu lei complementar, nem mesmo a Constituição estadual pode dispor sobre a matéria, até porque, se o fizesse, elidiria na prática a faculdade de iniciativa legislativa ao chefe local do Ministério Público em matéria de alterações da lei orgânica, sem falar que o quórum para aprovação de uma emenda constitucional seria mais elevado do que o de uma lei complementar.”

(MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. São Paulo: Saraiva, 8ª Edição, 2014, p. 234 - grifos meus).

ADI 5184 / AP

Fixadas essas premissas, verifico que se editou no Estado do Amapá, nos termos do artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, lei complementar estadual dispondo sobre o tema, qual seja: a Lei Complementar 79/2013, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Essa lei resultou do Projeto de Lei Complementar 001/2013, de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado, tramitando perante a Assembleia Legislativa local, restando aprovado em 25/6/2013. Enviou-se, na sequência, a proposição para sanção do Governador do Estado, por meio do Ofício 0616/13-Seleg-AL, de mesma data, encerrando-se a fase do processo legislativo que incumbia à Assembleia Legislativa. Por fim, a proposição foi sancionada pelo chefe do Executivo daquela unidade federativa em 27/6/2013, sendo promulgada e publicada no Diário Oficial do Estado nessa mesma data.

Posteriormente, em 31/10/2014, deu-se início ao Projeto de Decreto Legislativo 12/14-AL, ao final do qual a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá editou o Decreto Legislativo 547/2014, o qual, nos termos de sua ementa, *“anula a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 0001/13-PGJ, susta imediatamente a vigência da Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013 e anula todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13”*. Este é o objeto específico da presente ação.

Pela análise do referido decreto, nota-se que ele previu a anulação do Projeto de Lei Complementar 001/2013-PGJ, que culminou na Lei Complementar estadual 079/2013, a qual, por sua vez, dispôs, nos termos do artigo 128, § 3º, da CRFB/1988, sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Na exposição de motivos do decreto, alega-se a existência de vício formal na tramitação do projeto de lei, em razão de ter ele seguido o regime de urgência, sem que houvesse qualquer deliberação sobre esse ponto. Apesar de o Procurador-Geral de Justiça do Estado ter legitimidade para propor aquele projeto de lei, não seria ele *“parte competente para requerer que tal matéria tivesse sua tramitação em*

ADI 5184 / AP

regime de urgência”, prerrogativa que seria exclusiva do Governador do Estado, nos termos da Constituição Estadual.

A edição do decreto impugnado foi fundamentada em autorização supostamente extraída do artigo 95, incisos VIII, IX e XXVII, da Constituição do Estado do Amapá, e do artigo 131, § 2º, incisos III e IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa amapaense. Esses dispositivos são assim redigidos:

“Art. 95. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

VIII – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado ou instância superior;

IX – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

XXVII – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;”

“Art. 131. A Assembleia Legislativa exerce sua função legislativa por via de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda à Constituição.

(...)

§ 2º. Os projetos de decreto legislativo são destinados a regular matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, em especial:

(...)

III – sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

IV – suspensão da execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucionalmente em decisão do Tribunal de Justiça do Estado.”

Entretanto, o Decreto Legislativo 547/2014 sustou a vigência da Lei Complementar estadual 79/2013, a qual, à evidência, não se trata de ato

ADI 5184 / AP

normativo do Poder Executivo, não se incluindo na competência atribuída ao Poder Legislativo pelos dispositivos constitucionais acima indicados. Não cabe falar, por conseguinte, em sustação de “*atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*” (artigo 49, V, da CRFB/1988). Também não houve pronúncia de inconstitucionalidade da mencionada lei complementar, seja por esta Corte (artigo 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal), seja pelo Tribunal de Justiça local (artigo 125, § 2º, da Constituição Federal), razão pela qual não subsiste, igualmente, hipótese de suspensão de lei declarada inconstitucional (artigo 52, X, da CRFB/1988).

Desse modo, resta claro que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá pretendeu, por meio de decreto legislativo e a pretexto de sanar suposta ilegalidade na tramitação do projeto de lei que a originou, sustar a vigência de uma lei complementar de iniciativa do Chefe do Ministério Público Estadual, reprimando normas anteriores, em autêntica inovação na ordem jurídica. Assim procedendo, sob o pretexto de preservar sua própria competência, a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá editou, em verdade, ato normativo que alterou a disciplina jurídica da carreira dos integrantes do Ministério Público local, em desobediência dupla às exigências estabelecidas pelo artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, quais sejam: (i) a necessidade de lei complementar; e (ii) a iniciativa do chefe do Ministério Público.

Entretanto, a espécie normativa do decreto legislativo não é instrumento apto a revogar ou alterar as disposições de legislação que discipline matéria constitucionalmente reservada à lei complementar – que exige o quórum diferenciado de maioria absoluta para aprovação, por força do artigo 69 da CRFB/1988 –, muito menos quando a Constituição Federal limita a iniciativa legislativa a essa lei complementar. Uma vez concluído o processo legislativo, com a promulgação e publicação do ato normativo, caso a Assembleia

ADI 5184 / AP

Legislativa do Estado do Amapá entendesse estar a Lei Complementar estadual 79/2013 eivada de inconstitucionalidade, o caminho a ser perquirido seria a impugnação judicial da norma editada, pelos instrumentos de controle de constitucionalidade cabíveis.

Com efeito, como lembra ABHNER YOUSSEF MOTA ARABI, “*A existência da jurisdição constitucional, e seu exercício por meio de tribunais constitucionais, é, hodiernamente, fato difundido em diversos países, mesmo em alguns de histórica supremacia parlamentar, e entende-se que a existência de um controle de constitucionalidade é imprescindível, principalmente nos países nos quais vigoram regimes constitucionais democráticos*” (ARABI, Abhner Youssif Mota. **A tensão institucional entre judiciário e legislativo: controle de constitucionalidade, diálogo e a legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Editora Prismas, 2015, pp. 22/23). Apesar de sua grande importância, assenta-se que a forma judicial não é a único modo de exercício do controle de constitucionalidade das leis, que pode ser *preventivo* ou *repressivo*, conforme o momento em que é realizado; assim como *judicial*, *político* ou *misto*, segundo a natureza do órgão que o perfaz. Sobre o tema, assim se pronuncia o ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, *verbis*:

“Controle prévio ou preventivo é aquele que se realiza anteriormente à conversão de um projeto de lei em lei e visa a impedir que um ato inconstitucional entre em vigor. O órgão de controle, nesse caso, não declara a nulidade da medida, mas propõe a eliminação de eventuais inconstitucionalidades. É, como visto, o modo típico de atuação do Conselho Constitucional francês, sendo também adotado em Portugal. No Brasil há, igualmente, oportunidade para o controle prévio, de natureza política, desempenhado:

(i) pelo Poder Legislativo, no âmbito das comissões de constituição e justiça, existentes nas casas legislativas em geral, que se manifestam, usualmente, no início do procedimento legislativo, acerca da constitucionalidade da espécie normativa em tramitação;

(ii) pelo Poder Executivo, que poderá apor seu veto ao projeto aprovado pela casa legislativa, tendo por fundamento a

ADI 5184 / AP

inconstitucionalidade do ato objeto de deliberação, impedindo, assim, sua conversão em lei (como regra, uma lei nasce com a sanção, isto é, com a anuência do Chefe do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo).

Existe, ainda, uma hipótese de controle prévio de constitucionalidade, em sede judicial, que tem sido admitida no direito brasileiro. O Supremo Tribunal Federal tem conhecido de mandados de segurança, requeridos por parlamentares, contra o simples processamento de propostas de emenda à Constituição cujo conteúdo viole alguma das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º. Em mais de um precedente, a Corte reconheceu a possibilidade de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição que veicularem matéria vedada ao poder reformador do Congresso Nacional.

(...)

Controle repressivo, sucessivo ou a posteriori é aquele realizado quando a lei já está em vigor, e destina-se a paralisar-lhe a eficácia. No direito brasileiro, como regra, esse controle é realizado pelo Poder Judiciário, por todos os seus órgãos, através de procedimentos variados, que serão estudados oportunamente. Há alguns mecanismos de atuação repressiva pelo Legislativo (como a possibilidade de sustar atos normativos exorbitantes editados pelo Executivo) e pelo Executivo (como a recusa direta em aplicar norma inconstitucional). Em qualquer caso, havendo controvérsia acerca da interpretação de uma norma constitucional, a última palavra é do Judiciário.”

(BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 6ª Edição, 2012, 4ª Tiragem, 2014, pp. 67/69).

In casu, o que se constata é que o Decreto Legislativo 547/2014, ao anular a aprovação do projeto de lei consistente na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá e sustar-lhe imediatamente seus efeitos (com a respectiva anulação dos atos com base nela praticados), representou verdadeiro controle político *a posteriori* da lei, sem nenhum respaldo para tanto na ordem jurídica.

ADI 5184 / AP

Outrossim, quanto à alegação constante das informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (no sentido de que aquele órgão “*nada mais fez que tornar sem efeito o processo legislativo, posto que eivado de vício formal insanável, invocando a possibilidade da Administração Pública rever seus atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, nos termos da Súmula nº 473, deste Colendo Tribunal*”), anoto que também lhe carece fundamentos jurídicos. De fato, a Administração Pública pode, no exercício de sua função de tutela, anular seus próprios atos, quando presentes vícios de legalidade. É o que prevê a Súmula 473 desta Corte, assim redigida:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Da mesma forma, em redação bastante semelhante, assim dispõe o artigo 53 da Lei 9.784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

“Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Observo, porém, que tais disposições, inseridas no âmbito do Direito Administrativo, aplicam-se apenas à anulação e revogação dos atos administrativos. Deveras, esse poder-dever conferido à Administração Pública de anular seus próprios atos, quando neles verificada ilegalidade, só pode ser exercido no campo da atividade administrativa, não abrangendo os atos legislativos.

Com efeito, o Poder Legislativo tem como função típica e principal a deliberação e produção de atos legislativos, gerando normas genéricas e

ADI 5184 / AP

abstratas que inovam na ordem jurídica. Essa é, na repartição constitucional de competências entre os três Poderes da República, a atividade-fim e típica do Legislativo. Entretanto, a função legislativa não é a única atribuição deste Poder que, na execução de atividades-meio, exerce também função administrativa atípica, como nos casos de realização de licitações e concursos públicos ou, ainda, no âmbito do poder disciplinar sobre seus servidores.

Desse modo, a utilização pelo Poder Legislativo da prerrogativa de anulação de atos administrativos ilegais, tal como disposto na Súmula 473 desta Corte, apenas é possível no que se refere a ato praticado no exercício de sua função administrativa. Quando se trata, por outro lado, de ato legislativo, produzido na sua atividade típica e final, é descabida a invocação da Súmula para fins de sustação de ato normativo ou a invalidação da aprovação e promulgação de lei.

A tramitação, deliberação e aprovação de lei, atos que o referido Decreto pretendeu anular, são típica e essencialmente legislativos, de modo que o regime jurídico aplicável é distinto do que rege os atos administrativos. É incabível, por isso, a invocação da Súmula 473 desta Corte para, sob a alegação de supostas irregularidades existentes durante o processo legislativo, anular a aprovação de projeto de lei e sustar a vigência do ato normativo dele decorrente, revelando-se manifestamente impertinente a tese suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184

PROCED. : AMAPÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 547/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário