

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 09.02.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 3 - 1

03/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.867-7 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADVOGADO(A/S) : GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

E M E N T A: **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



[Handwritten signature and scribbles]

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).**

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 do Ministro Maurício Corrêa, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em julgar procedente a ação direta e declarar, com eficácia "ex tunc", a inconstitucionalidade** da Lei Complementar nº 256, de 16 de outubro de 2002 (**DOE** de 17/10/2002), do Estado do Espírito Santo. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa.

Brasília, 03 de dezembro de 2003.


CELSO DE MELLO - RELATOR

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.867-7 ESPÍRITO SANTO

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADVOGADO(A/S): GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQUERIDO(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

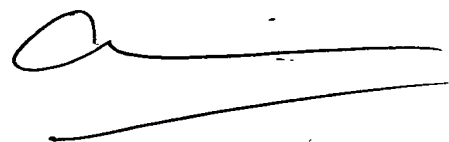
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, que, **proposta** pelo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, **tem por finalidade** questionar a validade jurídico-constitucional da Lei Complementar nº 256, de 16/10/2002 (DOE de 17/10/2002), **editada** por aquela unidade da Federação.

O diploma legislativo em questão, **que resultou** de iniciativa parlamentar, **altera** normas legais pertinentes à promoção das Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, e **possui** o seguinte conteúdo normativo (fls. 20):

"Art. 1º - O art. 6º da Lei Complementar nº 206 passa a ter a seguinte redação:

'Art. 6º - O CASP e o CACP serão realizados no primeiro semestre de cada ano, devendo os cabos e soldados, que preencherem os requisitos até 31 de



ADI 2.867 / ES

outubro do ano anterior, inscreverem-se até 10 de novembro do ano anterior.

- § 1º
 § 2º
 § 3º
 § 4º

Art. 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação."

O autor da presente ação direta **sustenta** a inconstitucionalidade da referida Lei Complementar estadual, **enfatizando** que - ao resultar de **transgressão** a princípio essencial do processo de formação das leis, **concernente** à cláusula de iniciativa reservada (CF, art. 61, § 1º, II, "b", "c" e "e", c/c os arts. 84, II e III) -, esse diploma legislativo, **não obstante tacitamente sancionado** pelo anterior Governador do Estado do Espírito Santo, **ofendeu** o postulado da separação de poderes (CF, art. 2º).

Eis, em síntese, **os fundamentos**, que, invocados pelo Governador do Estado do Espírito Santo, **buscam legitimar** a pretensão de inconstitucionalidade por ele ora deduzida (fls. 4, 6/7, 9 e 17):

"Da análise da lei em comento, de iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, pontifica-se matéria relacionada à organização administrativa e servidores públicos, uma vez que, alterando dispositivos legais referentes à promoção peculiar das Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, especialmente em relação à data para inscrição no Curso de Adaptação para Cabo Peculiar (CACP) ou Curso de Adaptação para Sargento Peculiar (CASP), requisito para a promoção peculiar, bem como a



data para aferição dos demais requisitos legais, dispõe sobre órgão da administração direta e regime jurídico de seus servidores, matérias em que somente o Governador do Estado possui competência para deflagrar processo legislativo.

.....
No caso **sub examine**, o que se verifica é que a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em desrespeito à determinação constitucional, iniciou o processo legislativo da lei em análise, o que, destarte, configura, forçosamente, o vício de iniciativa por inconstitucionalidade formal.

.....
A Lei em debate, quando altera dispositivos legais referentes à promoção peculiar das Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, está, à evidência, legislando sobre a carreira de servidores públicos do Poder Executivo - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

.....
Portanto, sem eira de dúvida, a Lei Complementar Estadual 256/2002, em sua totalidade, é eivada de plena inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, por regulamentar matéria pertinente a servidores públicos - e respectivo regime jurídico - de órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Assim, requer-se a declaração de sua inconstitucionalidade, por ofensa aos artigos 61, § 1º, II, 'b', e 'c', e 84, II, III da Constituição Federal.

.....
A referida Lei Estadual, além de dispor sobre servidores públicos e seu regime jurídico, também atinge a seara da organização administrativa estadual, usurpando a competência legislativa privativa do Governador do Estado (...).

.....
Assim, **tratando** a Lei Complementar nº 256/2002 **de assunto concernente a órgãos públicos e à esfera administrativa organizacional do Poder Executivo** e sendo sua iniciativa da AL/ES, flagrante é sua ofensa à Carta Magna, por afrontar a independência e harmonia entre os poderes estabelecidas no artigo 2º, **pelo que se requer que sua inconstitucionalidade também seja declarada sob essa ótica.**"

ADI 2.857 / ES

Por **entender** presentes os requisitos autorizadores da instauração do **procedimento abreviado**, determinei fosse observada, na tramitação desta ação direta de inconstitucionalidade, a disciplina estabelecida **no art. 12** do Lei n.º 9.868/99 (fls. 41).

A Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **ao prestar** as informações que lhe foram solicitadas, **manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade** do diploma legislativo em causa (fls. 45/64), **assim justificando** a sua posição (fls. 49/50, 52, 58/59 e 63):

"Através do quadro comparativo a seguir exposto, resta claro que o Poder Legislativo, ao propor alteração do artigo 6.º da Lei Complementar n.º 206, extravasou sua competência Legislativa, **vez que a Lei Complementar n.º 256 tratou de matéria que deve ser regulada por lei de iniciativa exclusiva e privativa do Chefe de Executivo**, saltando aos olhos a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados pelo Governador do Estado.

LEI COMPLEMENTAR 206/2001	LEI COMPLEMENTAR N.º 256/2002
<p>Art. 6.º. A partir do ano 2002, o CASP e o CACP serão realizados no primeiro semestre de cada ano, devendo os Cabos e Soldados, que preencherem os requisitos até o dia 31 de dezembro de ano anterior, inscreverem-se até o dia 20 de janeiro seguinte.</p>	<p>Art. 1.º - O art. 6.º da Lei Complementar n.º 206 passa ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 6.º. O CASP e o CACP serão realizados no primeiro semestre de cada ano, devendo os cabos e soldados, que preencherem os requisitos até 31 de outubro no ano anterior, inscreverem-se até 10 de novembro do ano anterior.</p>

ADI 2.867 / ES

Através do Ofício SGP n.º 462/2002, encaminhou-se o Autógrafo n.º 30/2002 ao Governador do Estado, decorrido o prazo legal sem que o mesmo vetasse as alterações legais, em 17/10/2002, publicou-se a Lei Complementar n.º 256 no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.

Ante o princípio da Supremacia do Interesse Público, cuja observância deverá estar presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública, e o fato de que, permanecendo no mundo jurídico a norma legal que tem a inconstitucionalidade argüida pelo Governador do Estado, ter-se-á sério comprometimento da gestão administrativa do Estado do Espírito Santo, **a Assembléia Legislativa**, neste ato representada por seu presidente, **reconhece a flagrante inconstitucionalidade** de tais dispositivos, **consoante** os fundamentos e razões a seguir aduzidos.

.....
Analisando o texto da lei atacada pelo Governador Estadual, outra medida não cabe a esta Digna Casa Legislativa, senão reconhecer que o mesmo trata de matéria, que ante o princípio do paralelismo federativo anteriormente citado, deveria ser discutida, votada e regulada **apenas por iniciativa** do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Decerto: **tal lei alterou os prazos para as inscrições no Curso de Adaptação para Cabo Peculiar (CADP) e no Curso de Adaptação para Sargento Peculiar**, requisitos **para a promoção peculiar** das praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo, **ou seja, regulou matéria** (forma de provimento, promoção) **que diz respeito aos servidores públicos, mais especificamente aos militares do Estado do Espírito Santo.**

Da leitura do artigo 61, § 1º, II, 'c' e 'f', da Constituição Federal, a seguir transcritos, interpretados sob a lógica do princípio do paralelismo federativo, **não sobram dúvidas** quanto ao fato de que **leis** que tratam de matérias **relativas** à forma de provimento dos servidores públicos militares **são de iniciativa exclusiva** do Chefe do Poder Executivo, **restando**, assim, **caracterizada a inconstitucionalidade formal da Lei 256/2002**, em virtude de **usurpação** de iniciativa.

.....
Induvidoso que a Lei Complementar n.º 256/2002 abarcou matéria da alçada administrativa funcional do

ADI 2.857 / ES

Poder Executivo, porquanto estabeleceu requisitos e procedimentos para a promoção de carreira no âmbito da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Com efeito, se tal norma teve o processo legislativo iniciado por proposta de membro do Poder Legislativo, **encontra-se** a mesma maculada **pelo vício** de inconstitucionalidade em virtude de afronta ao princípio da separação e independência dos poderes, **insculpido** no art. 2º da Carta Magna Federal.

.....
Decerto: **permitir que membros do Poder Legislativo iniciem** o processo legislativo que vise a regulamentar os critérios e cursos necessários à **promoção de servidores públicos**, é admitir a **usurpação** da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a edição de leis deste conteúdo, **restando caracterizada** a ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes constituídos." (grifei)

O eminente Advogado-Geral da União, **em pronunciamento** sobre a presente ação direta (fls. 77/81), **concluiu** no sentido de que a Lei Complementar nº 256, de 16/10/2002, do Estado do Espírito Santo, "(...) ao antecipar o prazo para a realização do CACP e do CASP, **cuidou de regime jurídico, o que é vedado** pelo art. 61, § 1º, II, 'c' da CF" (fls. 81 - grifei).


O eminente Procurador-Geral da República, Professor GERALDC BRINDEIRO, por sua vez, **opinou** no sentido **da integral procedência** da presente ação direta, **manifestando-se pela inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 256/2002**, do Estado do Espírito Santo (fls. 85/90), **fazendo-o** com apoio nos seguintes fundamentos (fls. 86/88 e 90):

"Válido ressaltar, inicialmente, que tanto a douta Advocacia-Geral da União quanto a ora requerida, Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, manifestaram-se pela procedência da presente ação direta, entendendo inconstitucional o diploma legal atacado.

De fato, resta claro que a Lei Complementar Estadual Capixaba nº 256, de 16 de outubro de 2002, ao dispor sobre a promoção peculiar das Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, legislou sobre a carreira de servidores públicos, incidindo, assim, em vício de inconstitucionalidade formal, pois o projeto que deu origem à mesma foi apresentado por membro da Assembléia Legislativa Estadual e por ela aprovado, conforme explicitado nas informações prestadas pelo próprio Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo.

Com efeito, tem-se que a mencionada lei, **ao alterar os prazos para as inscrições** no Curso de Adaptação para Cabo Peculiar (CADP) e para Sargento Peculiar (CASP), **os quais são requisitos para as suas respectivas promoções**, regulou matéria referente aos servidores públicos militares estaduais, **tratando, conseqüentemente, da forma de provimento dos respectivos servidores públicos bem como de seu regime jurídico, usurpando**, pois, a competência legiferante privativa do Chefe do Poder Executivo. **Afinal**, segundo o eminente Ministro CELSO DE MELLO, 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.' (ADI nº 766/RS, DJ de 27/05/1997).

Assim sendo, **evidente a ofensa à regra inscrita na letra 'c' do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, pois é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre 'servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria'**. **Vislumbra-se, ademais, ofensa ao art. 84, inciso III do Texto Maior, na medida em que compete, privativamente, ao Presidente da República iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição, hipótese essa a dos presentes autos.**




ADI 2.867 / ES

Portanto, em casos similares ao que ora se analisa, o Supremo Tribunal Federal **tem proclamado a inconstitucionalidade formal** de leis estaduais que, ao arrepio da cláusula constitucional **da reserva** de iniciativa, **disponham** sobre provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. **Afinal**, a Constituição da República prevê regras básicas na feitura das espécies normativas, como garantia de respeito ao princípio da legalidade (...).

.....
Com efeito, **é sabido** que as normas de processo legislativo, **inclusive as regras de iniciativa reservada**, como a prevista no art. 61, § 1º, inciso II do Texto Maior, **são de observância compulsória** pelos Estados-membros, **sob pena** de ferir o modelo de tripartição de Poderes definido pelo constituinte originário - art. 2º, da CF. **Tal é o entendimento reiterado** desse colendo Supremo Tribunal Federal (...)." (grifei)

Este é o relatório, de cujo texto a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (Lei nº 9.868/99, art. 9º, "caput"; RISTF, art. 172).



03/12/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.867-7 ESPÍRITO SANTO**V O T O**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O eminente Governador e a augusta Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo **convergem**, de modo significativo, a **propósito** da controvérsia instaurada na presente causa, **seja** nos fundamentos, **seja** na conclusão a que ambos chegaram **quanto à efetiva inconstitucionalidade** do diploma legislativo ora impugnado.

A Lei Complementar nº 256/2002, do Estado do Espírito Santo, **não obstante** houvesse resultado **de sanção tácita** do Chefe do Poder Executivo estadual (o **então** Governador José Ignácio Ferreira), **resultou de usurpação** do poder de iniciativa a que **alude** o art. 61, § 1º, II, "c" e "f", da Constituição da República, **eis que** versou matéria pertinente **ao regime jurídico** dos servidores públicos, **notadamente** ao regime jurídico dos policiais militares daquela unidade da Federação.



Esse aspecto da questão foi bem realçado nas informações prestadas pela Assembléia Legislativa estadual (fls. 45/64):

"Através do quadro comparativo a seguir exposto, resta claro que o Poder Legislativo, ao propor alteração do artigo 6º da Lei Complementar n.º 206, extravasou sua competência Legislativa, vez que a Lei Complementar n.º 256 tratou de matéria que deve ser regulada por lei de iniciativa exclusiva e privativa do Chefe de Executivo, saltando aos olhos a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados pelo Governador do Estado.

LEI COMPLEMENTAR 206/2001	LEI COMPLEMENTAR N.º 256/2002
<p>Art. 6º. A partir do ano 2002, o CASP e o CACP serão realizados no primeiro semestre de cada ano, devendo os Cabos e Soldados, que preencherem os requisitos até o dia 31 de dezembro de ano anterior, inscreverem-se até o dia 20 de janeiro seguinte.</p>	<p>Art. 1º - O art. 6º da Lei Complementar n.º 206 passa ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 6º. O CASP e o CACP serão realizados no primeiro semestre de cada ano, devendo os cabos e soldados, que preencherem os requisitos até 31 de outubro no ano anterior, inscreverem-se até 10 de novembro do ano anterior.</p>

Através do Ofício SGP n.º 462/2002, encaminhou-se o Autógrafo n.º 30/2002 ao Governador do Estado, decorrido o prazo legal sem que o mesmo vetasse as alterações legais, em 17/10/2002, publicou-se a Lei Complementar n.º 256 no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.

Ante o princípio da Supremacia do Interesse Público, cuja observância deverá estar presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública, e o fato de que, permanecendo no mundo jurídico a norma legal que tem a inconstitucionalidade argüida pelo Governador do Estado, ter-se-á sério comprometimento da



gestão administrativa do Estado do Espírito Santo, a **Assembléia Legislativa**, neste ato representada por seu presidente, **reconhece a flagrante inconstitucionalidade** de tais dispositivos, **consoante** os fundamentos e razões a seguir aduzidos.


.....
Analisando o texto da lei atacada pelo Governador Estadual, outra medida não cabe a esta Digna Casa Legislativa, senão reconhecer que o mesmo trata de matéria, que, ante o princípio do paralelismo federativo anteriormente citado, deveria ser discutida, votada e regulada **apenas por iniciativa** do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Decerto: tal lei alterou os prazos para as inscrições no Curso de Adaptação para Cabo Peculiar (CADP) e no Curso de Adaptação para Sargento Peculiar, requisitos para a promoção peculiar das praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo, ou seja, regulou matéria (forma de provimento, promoção) que diz respeito aos servidores públicos, mais especificamente aos militares do Estado do Espírito Santo.

Da leitura do artigo 61, § 1º, II, 'c' e 'f', da Constituição Federal, a seguir transcritos, interpretados sob a lógica do princípio do paralelismo federativo, não sobram dúvidas quanto ao fato de que leis que tratam de matérias relativas à forma de provimento dos servidores públicos militares são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, restando, assim, caracterizada a inconstitucionalidade formal da Lei 256/2002, em virtude de usurpação de iniciativa.

.....
Induvidoso que a Lei Complementar nº 256/2002 abarcou matéria da alçada administrativa funcional do Poder Executivo, porquanto estabeleceu requisitos e procedimentos para a promoção de carreira no âmbito da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Com efeito, se tal norma teve o processo legislativo iniciado por proposta de membro do Poder Legislativo, encontra-se a mesma maculada pelo vício de inconstitucionalidade em virtude de afronta ao princípio da separação e independência dos poderes, insculpido no art. 2º da Carta Magna Federal.

.....
Decerto: permitir que membros do Poder Legislativo iniciem o processo legislativo que vise a regulamentar os critérios e cursos necessários à promoção de



servidores públicos, é admitir a usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a edição de leis deste conteúdo, restando caracterizada a ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes constituídos." (grifei)

O eminente Advogado-Geral da União (fls. 77/81) e a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 85/90) **também** acentuaram a ocorrência, na espécie, de situação configuradora de inconstitucionalidade formal do diploma legislativo ora impugnado, **enfatizando**, em suas manifestações, que as alterações das datas, **seja** para efeito de atendimento das exigências para promoção, **seja**, ainda, para fins de inscrição nos Cursos de Adaptação para Cabo Peculiar (CACP) e para Sargento Peculiar (CASP), cuja conclusão constitui requisito indispensável à progressão vertical na carreira policial militar, **importou** - considerada a **iniciativa parlamentar** do projeto de lei - em **usurpação** do poder de instauração do processo legislativo, **outorgado**, com exclusividade, ao Governador do Estado, **em tema** de regime jurídico pertinente aos agentes da Polícia Militar.

O eminente Advogado-Geral da União, **ao destacar** esse aspecto da questão, assim se pronunciou (fls. 80/81):

"Dessarte, o diploma sob análise cuida de regime jurídico, ao antecipar a data de preenchimento dos requisitos para a realização do CACP e do CASP de 31 de dezembro, como previsto originalmente na LC nº 206, de

2001, para 31 de outubro, o que também influirá na contagem do efetivo tempo de serviço, já que são requisitos à promoção peculiar das Praças da Polícias Militar e do Corpo de Bombeiros, referida na LC n° 206, de 2001, do Espírito Santo. Veja-se:

Art. 1º. A promoção peculiar das Praças da Polícias Militar e do Corpo de Bombeiros, regular-se-á pelos dispositivos desta Lei.

§ 1º. Para os fins desta Lei, promoção peculiar é aquela em que a Praça da ativa é promovida por tempo de efetivo serviço.

§ 2º. Para as promoções de que trata esta Lei, a Praça deverá preencher os seguintes requisitos:

I - Para a promoção a Cabo:

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....
- e).....

f) tenha concluído com aproveitamento o Curso de Adaptação para Cabo Peculiar (CACP).

II - Para a promoção a 3º Sargento:

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....
- e).....

f) tenha concluído com aproveitamento o Curso de Adaptação para Sargento Peculiar (CASP).

Ademais, é incontroversa a origem parlamentar da LC n° 256, de 2002, consoante informações da requerida (fls. 46 e 65).

Conclui-se, por fim, que a Lei n° 256, de 2002, iniciada no legislativo estadual, ao antecipar o prazo para a realização do CACP e do CASP, cuidou de regime jurídico, o que é vedado pelo art. 61, § 1º, II, 'c' da CF."

O Supremo Tribunal Federal **tem advertido** que as **diretrizes** inscritas na Constituição da República **que regem**, em seus aspectos essenciais, o processo de formação das leis **impõem-se** à compulsória observância dos Estados-membros da Federação, **inclusive** no que se refere à cláusula de iniciativa, **consideradas** as hipóteses taxativas consubstanciadas no art. 61, § 1º da Carta Política (RTJ 174/75, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - RTJ 178/621, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 185/408-409, Rel. Min. ELLEN GRACIE - ADI 1.060-MC/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - ADI 1.729-MC/RN, Rel. Min. NELSON JOBIM - ADI 2.569/CE, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - ADI 2.731/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - POLICIAL MILITAR - 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 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

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 Carta da República, **impõe-se**, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. **Precedentes.**

- O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, **traduz** vício jurídico de gravidade inquestionável, **cuja ocorrência** reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, **apta a infirmar**, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.



Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. 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."

(ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A matéria versada no diploma legislativo em referência **subsume-se**, claramente, ao conceito de regime jurídico, cuja definição - tal como assinalado por esta Suprema Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, "corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes" (RTJ 157/460, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Cumpre assinalar, neste ponto, **não obstante** a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar estadual nº 256/2002, **derivada** de inequívoca **usurpação** do poder de iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, "c" e "f"), que **inocorreu**, na espécie, a **alegada** ofensa ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição da República - **tal como sustentado** pelo autor da presente ação direta

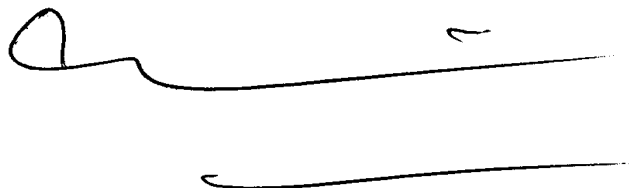


(fls. 09/10 e 18/19) -, eis que esse preceito não se aplica aos Estados-membros, mas, sim, aos Territórios Federais.

É que - como se sabe - a hipótese contemplada nesse específico preceito constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, "b") refere-se, unicamente, a proposições legislativas concernentes a determinadas matérias de interesse dos Territórios Federais.

É por essa razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de não admitir a arguição de inconstitucionalidade formal - tratando-se de Estado-membro (como no caso) -, quando invocado, como suporte da pretensão de inconstitucionalidade, o que dispõe o art. 61, § 1º, II, "b", da Carta Política, que se aplica, exclusivamente, às proposições legislativas pertinentes aos Territórios Federais (RTJ 176/1066-1067, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 185/538-539, Rel. Min. ELLEN GRACIE - ADI 2.464/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE).

No caso, como já enfatizado, basta, para se declarar a inconstitucionalidade formal do diploma legislativo ora questionado, que se reconheça a transgressão - efetivamente ocorrida - a quanto dispõem as alíneas "c" e "f" do inciso II do § 1º do art. 61 da Carta Política.



Devo observar, ainda, que a **sanção tácita** do projeto de lei, **de que resultou** o diploma legislativo ora impugnado, **não assume** qualquer relevo jurídico-constitucional, **nem afasta** o vício de inconstitucionalidade **que infirma** a Lei Complementar estadual nº 256/2002.

A **sanção**, pelo Governador do Estado, **não tem** o condão **de validar** a inconstitucionalidade formal de lei cuja elaboração tenha resultado, como na espécie, **de usurpação** do poder de iniciativa, **reservado**, com exclusividade, ao Chefe do Executivo.

Cabe referir, neste ponto, que a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria em questão **orienta-se** no sentido de que a sanção **não supre** o vício resultante da usurpação de iniciativa, **não mais subsistindo**, em consequência, **ante** a sua manifesta incompatibilidade com o modelo positivado na **vigente** Constituição da República, a **Súmula 5** enunciada por esta Corte (RTJ 174/75, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - RTJ 180/91, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 2.192-MC/ES, Rel. Min. MARCO AURÉLIO):

" (...) **USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA:**
A **sanção** a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada **com transgressão** à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal **não tem** o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - **ainda que deste seja a prerrogativa institucional**

usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. **Precedente.** (...)."
(RTJ 168/87, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

"VENCIMENTOS - INICIATIVA DE PROJETO. A teor do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'a', da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e aumento de remuneração. Relevância de pedido de liminar formulado em ação direta de inconstitucionalidade, no que, encaminhado o projeto pelo Executivo versando sobre tributo, veio a ser emendado na Assembléia para ser normatizada remuneração de servidores. **Irrelevância da sanção que se seguiu.**" (grifei)
(ADI 2.192-MC/ES, Rel. Min. MARCO AURÉLIO)

Com efeito, a posterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, manifestada mediante **sanção** (expressa ou tácita) ao projeto de lei, tal como se verificou na hipótese destes autos, não tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical, mesmo sendo do próprio Governador do Estado a prerrogativa constitucional **usurpada** por membros do Poder Legislativo.

Vale referir, neste ponto, o que observou o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, Relator da já mencionada ADI 2.192-MC/ES, a respeito do tema ora em análise:

"Surge, assim, a relevância do que articulado na inicial, valendo notar que a sanção do Governador não implica o afastamento do vício. O processo legislativo encerra atos complexos e cada qual deve estar afinado com os ditames constitucionais." (grifei)



Cabe assinalar que esse entendimento **vem de ser reafirmado** em recentíssimo julgamento efetuado pelo **Plenário** desta Corte, **realizado** em 15/10/2003 (ADI 2.840/ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE), **quando** o Supremo Tribunal Federal - **acolhendo** o douto voto da eminente Ministra ELLEN GRACIE - **ênfatizou**, a propósito da questão em exame, que *"nem a sanção do projeto de lei pelo Governador tem o condão de convalidar o defeito radical de iniciativa proveniente do descumprimento da Carta Magna"*.

Impende ênfaticamente, ainda, quanto ao tema ora em análise, que essa orientação - **que adverte** que o vício de iniciativa **não pode** ser suprido, **validamente**, pela sanção do Chefe do Executivo - **tem o beneplácito** de expressivo magistério doutrinário (ALEXANDRE DE MORAES, *"Constituição do Brasil Interpretada"*, p. 1.098, 2002, Atlas; CAIO TÁCITO, *"Parecer"*, *"in"* Revista de Direito Administrativo, vol. 68/351; FRANCISCO CAMPOS, *"Parecer"*, *"in"* Revista de Direito Administrativo, vol. 73/390).

Esse **mesmo** entendimento **é perfilhado** por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (*"Do Processo Legislativo"*, p. 214/217, item n. 133, 5ª ed., 2002, Saraiva), **cujo magistério**, ante a sua extrema precisão, **merece ser aqui reproduzido**:

"Problema que mais de uma vez já foi suscitado perante os tribunais é o do alcance da sanção em



relação a projetos viciados por usurpação de iniciativa reservada.

.....
 O problema tem outra gravidade, porém, em relação aos projetos que traduzam usurpação da iniciativa presidencial reservada, mas que, aprovados, venham a ser expressa ou tacitamente sancionados pelo Presidente.

.....
 É princípio pacífico em nosso Direito a supremacia da Constituição com todas as suas conseqüências, em especial a sua rigidez, de onde decorre a invalidade de toda lei ou de todo ato que a ela se contradisser. A validade de qualquer ato derivado da Constituição, portanto, depende de sua concordância com a Constituição. Depende, mais precisamente, da observância dos requisitos formais e substanciais estabelecidos na Constituição. (...).

Ora, 'de modo algum há regras jurídicas menos fortes no texto constitucional', reconhece Pontes de Miranda, de modo que tanto é inconstitucional o ato que foi editado com descumprimento dos requisitos formais, quanto o que fere direitos ou garantias assegurados pela Constituição.

.....
 Portanto, admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo, é admitir que se distinga na Constituição entre o que é absolutamente cogente e o que não o é, princípios esses que jamais qualquer dos partidários da tese vitoriosa no Supremo ousaria aceitar nua e cruaente."

Igual percepção do tema é revelada por MARCELO CAETANO ("Direito Constitucional", item n. 116, vol. II/332, 1978, Forense), **cuja lição enfatiza que a sanção governamental - tratando-se de hipótese de usurpação do poder de iniciativa - não faz desaparecer a inconstitucionalidade originária:**

"Um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de pecado original, que a sanção



não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinaram a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo."

Impõe-se uma última observação. **Refiro-me** ao fato de que, **declarada** a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 256/2002, editada pelo Estado do Espírito Santo, **restaurar-se-ão** a vigência e a eficácia da **Lei Complementar estadual nº 206**, de 25/6/2001.

É que a declaração de inconstitucionalidade - como se sabe - **importa**, considerado o **efeito repristinatório** que lhe é inerente, **em restauração** das normas estatais **revogadas** pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato.

Esse entendimento - **hoje** expressamente consagrado em nosso sistema de direito positivo, mesmo tratando-se de provimento cautelar concedido em sede de fiscalização normativa abstrata (Lei nº 9.868/99, art. 11, § 2º) -, **além** de refletir-se no magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, "**Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais**", p. 272, item n. 6.2.1, 2000, Atlas; CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, "**A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**", p. 249, 2ª ed., 2000, RT; CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, "**Comentários à Constituição do Brasil**", vol. 4, tomo III/87, 1997, Saraiva; ZENO



VELOSO, "Controle Jurisdicional de Constitucionalidade", p. 213/214, item n. 212, 1999, Cejud), **também encontra apoio** na própria **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, que, **desde** o regime constitucional anterior (RTJ 101/499, 503, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 120/64, Rel. Min. FRANCISCO REZEK), **vem reconhecendo** a existência de **efeito repristinatório** nas decisões desta Corte Suprema, que, **em sede** de controle concentrado, **declaram** a inconstitucionalidade ou **deferem** medida cautelar de suspensão de eficácia dos atos estatais questionados em ação direta (RTJ 146/461-462, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 174/58, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

O sentido e o alcance do **efeito repristinatório** foram claramente definidos, **em texto preciso**, por CLÊMERTON MERLIN CLÈVE ("A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro", p. 249/250, 2ª ed., 2000, RT), cuja **autorizada** lição **assim expôs** o tema ora em análise (**restauração** da vigência e eficácia do ato estatal **revogado** por diploma normativo **posteriormente declarado inconstitucional**, por esta Suprema Corte, **em sede** de controle abstrato):

"Porque o ato inconstitucional, no Brasil, é nulo (e não, simplesmente, anulável), **a decisão judicial que assim o declara produz efeitos repristinatórios. Sendo nulo, do ato inconstitucional não decorre eficácia derogatória das leis anteriores. A decisão judicial que decreta (rectius, que declara) a**

inconstitucionalidade atinge todos os 'possíveis efeitos que uma lei constitucional é capaz de gerar', inclusive a cláusula expressa ou implícita de revogação. Sendo nula a lei declarada inconstitucional, diz o Ministro Moreira Alves, 'permanece vigente a legislação anterior a ela e que teria sido revogada não houvesse a nulidade'." (grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas, e considerando, ainda, os doutos pareceres dos eminentes Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República, julgo procedente a presente ação direta, para declarar, com eficácia "ex tunc", a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 256, de 16/10/2002 (DOE de 17/10/2002 - fls. 20), do Estado do Espírito Santo.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial followed by a long horizontal stroke.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.867-7

PROCED.: ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S): GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)


REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, julgou procedente a ação direta e declarou, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 256, de 16 de outubro de 2002 (DOE de 17/10/2002), do Estado do Espírito Santo. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 03.12.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


-p/ Luiz Tomimatsu
Coordenador