

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Como relatado, nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 14 de fevereiro de 2020, pelo Governador do Pará, insurge-se a autoridade contra o inc. IV do art. 48 da Constituição do Pará (norma originária do texto) e contra a Lei estadual n. 5.652/1991, pela qual se dispõe sobre o adicional de interiorização dos servidores militares estaduais.

Pelo inc. IV do art. 48 da Constituição do Pará se instituiu para os militares daquele Estado o direito de percepção de “*adicional de interiorização*”. Na Lei estadual n. 5.652/1991 o benefício foi regulamentado, tendo sido a norma de iniciativa parlamentar.

O adicional previsto desde a promulgação da Constituição estadual e regulamentado pela Lei n. 5.652, de 1991, não vinha sendo pago, como informado pelo autor da presente ação, ressalva feita a casos nos quais foram ajuizadas ações judiciais, tendo os respectivos autores tido êxito.

Daí ter sido ajuizada a presente ação mais de trinta anos após o início de vigência da norma constitucional estadual e quase trinta anos após o início de vigência da norma legal.

2. Em seção da Constituição da República na qual se cuida do regime dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios – membros da polícia e do corpo de bombeiros militares (art. 42) – se estabeleceu caber à lei estadual a disposição sobre ingresso nas carreiras, estabilidade, transferência para inatividade, direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades das atividades dos militares, incluídas aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra (§ 3º do inc. X art. 142):

*“Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.*”

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores”.

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...]

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra”.

3. Lei estadual na qual veiculada alguma dessas matérias é de iniciativa reservada do governador na forma da al. f do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, de observância obrigatória nos Estados:

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

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

II - disponham sobre: [...]

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

Prevalece, no sistema brasileiro, o princípio da simetria pelo qual se resguarda, nos Estados, identificação com o modelo de processo legislativo

posto na Constituição da República. Este Supremo Tribunal assentou que “a reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.648, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 16.9.2019).

4. Na espécie, nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Pará se confirma que o projeto da Lei paraense n. 5.652/1991 teve origem parlamentar, pelo que aquele órgão opina pela declaração de inconstitucionalidade formal do diploma estadual, conforme se vê do seguinte trecho:

*“ In casu , a Lei Estadual nº 5.652/1991, que dispõe sobre o adicional de interiorização dos servidores militares estaduais, originou-se do Projeto de Lei nº 73/1990, de autoria do então Deputado Estadual HAROLDO BEZERRA.*

*Portanto, v erifica-se que o diploma estadual impugnado deveria ter sido proposto pelo Chefe do Poder Executivo, mas teve iniciativa parlamentar, padecendo, assim, de inconstitucionalidade formal” .*

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que “a iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Carta Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.944, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 9.9.2019).

Neste sentido, por exemplo, os seguintes julgados:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 241/2002, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIME JURÍDICO, PROMOÇÕES E TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES ESTADUAIS. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, F, DA CARTA MAGNA. Ao prever a promoção, de graduação ou posto, a ser conferida aos Militares Estaduais que estejam na reserva remunerada ou reformados, tratou a Lei em exame, incontestavelmente, de matéria*

*atinente ao regime jurídico, promoções e transferência para a reserva dos servidores militares estaduais, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do Governador, viola o previsto no art. 61, § 1º, II, f da Carta Maior, comando que jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes. Precedentes: ADI 872-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, ADI 2.466-MC, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 250, Rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 2.742, Rel. Maurício Corrêa e ADI nº 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.741, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003).*

*“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11.614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.466, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 6.6.2017).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 252/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS O BENEFÍCIO DA LICENÇA REMUNERADA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de 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 diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentação da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da 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. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da prestunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.715, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 28.8.2018)

6. Por essas razões não somente a Lei paraense n. 5.652/1991 contém mácula de inconstitucionalidade, como por igual a norma da Constituição estadual aqui questionada, pela qual estabelecido o direito dos militares ao “adicional de interiorização” na forma da lei, não sendo suficiente para preservar a sua eficácia e validade a argumentação de que se trataria de norma constitucional originária do ente federado.

O poder constituinte decorrente dispõe de autonomia, como posto no art. 25 da Constituição da República e no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

*“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.*

*“Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.*

Ao decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.944 (Relator o Ministro Luiz Fux, DJ de 9.9.2019), este Supremo Tribunal concluiu ser *“vedada a inserção nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteriam à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que subtrai a este último a possibilidade de manifestação, porquanto o rito de aprovação das normas das Constituições estaduais e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo, caracterizando, portanto, burla à formatação constitucional da separação dos Poderes”.*

7. A despeito do vício de inconstitucionalidade, os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima recomendam se preserve, até a data deste julgamento, os efeitos havidos por força das normas questionadas, vigentes desde 1991, portanto há quase trinta anos.

Como afirma o autor da presente ação, instalou-se quadro de insegurança jurídica pela quantidade de ações no Poder Judiciário paraense nas quais inúmeros militares postularam o recebimento do benefício legal, alguns tendo logrado êxito, com decisões transitadas em julgado em alguns casos, enquanto outros tantos tiveram decisão diferente. Não há como ignorar que o ajuizamento dessas ações e o recebimento de verbas alimentícias é fruto de legítimas expectativas geradas pelo dispositivo que reconhecia o adicional e que não foi implementado.

Com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999, proponho a modulação temporal da declaração de inconstitucionalidade para que produza efeitos a contar da data deste julgamento, preservando-se a coisa julgada nos casos em que tenha sobrevivido e antecedam o presente julgamento.

8. Pelo exposto, **voto no sentido de:**

a) julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 48 da Constituição do Pará e da Lei n. 5.652/1991 do Pará e

b) conferir eficácia *ex nunc* à decisão para produzir efeitos a partir da data do julgamento relativamente aos que já estejam recebendo por decisão administrativa ou judicial.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/12/2020 09:00