

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 7.428/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS. ANISTIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS A POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES PELA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO E DISCIPLINAR DE SERVIDORES PUBLICOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública.

2. Ação Direta julgada procedente.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, anoto que o caso trata de Ação Direta proposta pelo Governador do Estado de Alagoas em face da Lei Estadual 7.428/2012, de iniciativa parlamentar, que concede anistia a faltas administrativas cometidas por militares do Estado no curso de “*movimentos reivindicatórios*” ocorridos em 2011.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º Fica concedida anistia administrativa aos policiais civis, militares e bombeiros estaduais aos quais se atribuem condutas tipificadas como infrações administrativas ou faltas disciplinares relacionadas aos movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre maio e junho de 2011.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Requerente alega, essencialmente, a presença de inconstitucionalidade formal decorrente da inobservância da exclusividade de iniciativa legislativa na matéria. Entende se tratar de competência

privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa para dispor sobre servidores públicos, organização administrativa e militares das forças armadas.

Sob o ângulo material, sustenta haver interferência do Poder Legislativo no funcionamento de órgãos administrativos, o que violaria o princípio da separação dos Poderes.

Por fim, argumenta que a lei impugnada permitiria que servidores militares de órgãos de segurança pública realizem greve, o que é expressamente proibido pela Constituição Federal.

No presente julgamento virtual, o Ministro Relator vota pela IMPROCEDÊNCIA da Ação Direta, conforme a seguinte ementa:

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cabe à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

LEI – INICIATIVA. O disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “b”, “c” e “f”, da Constituição Federal não revela a iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo projeto de lei versando anistia administrativa.

Pedi vista do caso, na forma regimental, para melhor análise.

É o relato do essencial.

Com a devida vênia do eminente Ministro Relator, DIVIRJO de Sua Excelência, e voto pela inconstitucionalidade da norma impugnada.

A Jurisprudência da CORTE é reiterada na afirmação de que as legislaturas estaduais devem observar a exclusividade de iniciativa legislativa conferida ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c”, CF), quanto às regras atinentes ao regime jurídico dos servidores estaduais, além da iniciativa de propostas de lei que impliquem vantagem remuneratória para os seus servidores.

No julgamento da ADI 2.867 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 9/2 /2007), firmou-se a seguinte tese: 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.

O conteúdo da matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo foi explorado pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 776 (DJ de 27/5/1994), em que, tratando da locução “ *regime jurídico dos servidores públicos* ”, discriminou as matérias que deveriam ser incluídas na cláusula de reserva de iniciativa disciplinada no art. 61, § 1º, II, “c”, da CF:

Parece-me evidente que a Lei Complementar ora questionada veicula normas que se submetem, em função de seu próprio conteúdo material, ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

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

Na hipótese em julgamento, a concessão de anistia de responsabilidade administrativa de servidores públicos estaduais interfere diretamente no regime disciplinar de categorias funcionais sujeitas ao poder hierárquico do chefe do Poder Executivo.

A proposição em foco não poderia, assim, ter sido objeto de deliberação pela Assembleia Legislativa de Alagoas sem a iniciativa do Governador do

Estado. Trago à colação os seguintes precedentes da Jurisprudência da CORTE sobre a matéria (grifos aditados):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.000, 16 DE JANEIRO DE 1.997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE ANISTIA ÀS FALTAS PRATICADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO II, E 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição do Brasil foi alterado pela EC 19/98. A modificação não foi todavia substancial, consubstanciando mera inovação na sua redação.

2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes.

3. **O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo.** Precedentes.

4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.000, 16 de janeiro de 1.997, do Estado do Rio Grande do Norte.

(ADI 1594, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe de 22-08-2008)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃO-CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores estaduais.

2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades --- paralisação da prestação de serviços públicos.

3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.

4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes.

5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos --- "anistia" administrativa, nesta hipótese --- implicando aumento de despesas para o Poder Executivo.

6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722].

7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná.

(ADI 341, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe de 11/6/2010)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007.

(ADI 3930, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJe de 23/10/2009)

Além dessa inconstitucionalidade formal, decorrente da inobservância à reserva de iniciativa do Presidente da República, observo que a lei impugnada também incorre em inconstitucionalidade material, na medida em que invade matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra a censura da CORTE às legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições legais e constitucionais a encargo de órgãos administrativos. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006), no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos.

Transcrevo o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo “ultra vires”, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional. Isso significa, portanto, que refoge, ao domínio normativo da lei em sentido formal, veicular deliberações parlamentares que visem a desconstituir, “in concreto”, procedimentos administrativos regularmente instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.

Nessa mesma linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2.111/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015, assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da

Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Menciono, por fim, o precedente firmado no julgamento da ADI 1440 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, DJe de 6/11/2014), no qual apreciada a constitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que, tal como no caso ora em julgamento, pretendeu anistiar sanções disciplinares aplicadas a servidores públicos estaduais. Transcrevo a ementa desse julgado:

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076 /96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.

1. A ação direta não comporta conhecimento quanto à alegada violação ao art. 169 da CF, por ausência de dotação orçamentária e de compatibilidade com a lei de diretrizes, porque a solução dessa questão exige o confronto com padrões normativos estranhos ao texto constitucional, além da elucidação de fatos controvertidos. Precedentes.

2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.

3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF.

4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de jurisdição contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo.

5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Em vista do exposto, DIVIRJO do Ministro Relator, para julgar PROCEDENTE a presente Ação Direta e declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.428/2012 do Estado de Alagoas.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/10/2017