

PODER JUDICIÁRIO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.254-1-RJ (Tribunal Pleno)

Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence

EMENTA: Processo legislativo, veto mantido pelo legislativo: — decreto-legislativo que, anos depois, sob fundamento de ter sido o veto intempestivo, desconstitui a deliberação que o mantivera, e declara tacitamente sancionada a parte vetada do projeto de lei: inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo, independentemente da indagação acerca da validade material ou não da norma por ele considerada sancionada: aplicação ao processo legislativo — que é verdadeiro processo — da regra da preclusão que, como impede a retratação do veto, também obsta a que se retrate o Legislativo de sua rejeição ou manutenção: preclusão, no entanto, que, não se confundindo com a coisa julgada — esta, sim, peculiar do processo jurisdicional —, não inibe o controle judicial da eventual intempestividade do veto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar **procedente** a ação direta e declarar a **inconstitucionalidade** do Decreto Legislativo nº 55, de 09.01.1995, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 9 de dezembro de 1999.

Carlos Velloso
Presidente

Sepúlveda Pertence
Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE — O relatório do em. Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do pedido cautelar, resume com precisão o objeto e a fundamentação da presente arguição — f. 57:

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com o pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de impugnar o Decreto Legislativo nº 55, de 09 de janeiro de 1995, promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa daquele Estado.

O ato legislativo ora impugnado tem o seguinte conteúdo normativo:

“Art. 1º — Ficam declarados intempestivos os vetos apostos ao artigo 8º e seu parágrafo único do Projeto de Lei nº 1.086/86, retificando a decisão anterior de sua manutenção, e considerados sancionados tacitamente, o referido artigo e seu parágrafo, passando a integrar a Lei nº 1.057/86.

Art. 2º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

Com a promulgação do ato ora impugnado, veiculou-se declaração legislativa de que o art. 8º e seu parágrafo único do Projeto de Lei nº 1.086/86 — que haviam sido objeto de anterior veto governamental, mantido pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro — resultaram tacitamente sancionados, incorporando-se, em consequência, ao sistema de direito positivo estadual, revestidos de força e eficácia de lei, com a seguinte redação:

“Art. 8º — Os ocupantes de cargos de Detetives Inspectores, Escrivães de Polícia e Detetives são transferidos para os cargos de Delegado de Polícia de 4ª classe, referência 600, desde que comprovem devidamente registrado, e estejam, no mínimo, há 08 anos na função policial civil, observadas a hierarquia e a antiguidade nas classes.

Parágrafo único. Para atender o disposto neste artigo são criados 1.000 cargos de Delegados de Polícia de 4ª classe.”

Argúi o governador do Estado a inconstitucionalidade formal e material do decreto legislativo em questão, alegando, **verbis**:

“Um simples lance de olhos revela a inidoneidade da via formal eleita pela casa legislativa para edição da providência alvitrada. O decreto-legislativo é modalidade normativa de assento constitucional (art. 59, VI), sendo que a própria Carta especifica em gênero e espécie as

hipóteses de seu cabimento. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 49, e a Carta Estadual, no art. 99, enunciam, casuisticamente, o elenco de competências exclusivas do órgão legislativo. Em nenhuma das numerosas alíneas dos perceptivos constitucionais referidos se encontra tipificado conteúdo análogo ao do ato que motiva a presente ação.

Examine-se, em primeiro lugar, o objetivo explicitado do decreto legislativo: declarar a intempestividade de vetos opostos pelo governador a projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa. (Adiante se apreciará sua consequência prática). O conteúdo do ato é de índole administrativa, de vez que visa a retificar um suposto erro de procedimento cometido por legislatura já finda. Ora bem: a pretensão de que um ato **interna corporis** venha a se converter em fonte de produção de norma de efeito externo não tem a chancela do bom direito.

Demais disto, é de relevo consignar que o veto é ato de natureza política, praticado pelo Chefe do Executivo. Em seguida à sua prática, todavia, devolve-se a matéria ao conhecimento da casa legislativa, que em juízo político, mantém ou derruba o veto. Mantido o veto, está preclusa qualquer deliberação sobre o tema. Se o Legislativo quiser voltar a dispor sobre a matéria, deverá fazê-lo pelo processo legislativo ordinário.

De modo que o decreto legislativo aqui atacado é ilegítimo, por não ajustar-se à moldura constitucional desta espécie normativa e porque, numa bizarra usurpação de competência da legislatura extinta, formula juízo político sobre matéria preclusa.

.....

A consequência prática do decreto-legislativo é a edição de normas que dispõem sobre a transferência de servidores e criação de cargos públicos. Ora bem: tais matérias, por expressa disposição constitucional, não podem ser tratadas em sede de decreto-legislativo, por isto que estão sujeitas ao processo legislativo ordinário, no qual a participação do Chefe do Executivo é imprescindível. (...).

.....

Também do ponto de vista material, o dispositivo é inconstitucional, de vez que a Constituição Federal em vigor, por força do disposto no art. 37, II, inadmitte qualquer outra forma de provimento de cargo que não o concurso público (...).”

(fls. 04/07)

Requer o autor da presente ação direta de inconstitucionalidade, finalmente, a concessão de medida cautelar, para que seja suspensa a integral eficácia do Decreto Legislativo n. 55/95, promulgado pela Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.”

A cautelar foi deferida por unanimidade de votos, consignando a ementa do acórdão — f. 79:

“ — 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.

— A confirmação parlamentar das razões subjacentes ao veto governamental importa em extinção definitiva do processo legislativo e impede, em consequência, com o exaurimento do iter formativo da lei, que se reabram fases procedimentais já superadas.

— O ordamento constitucional não autoriza, uma vez encerrado definitivamente o processo de formação das leis, que o Poder Legislativo, atuando no âmbito do mesmo procedimento, reconsidere anterior deliberação confirmatória do veto governamental, para — reputando-o intempestivo — vir a proclamar como tacitamente sancionados os preceitos vetados pelo Chefe do Poder Executivo.

(...)

Os ocupantes de cargos outros na Polícia Civil não podem ser “transferidos” para o cargo de Delegado de polícia, sem que essa nova investidura seja necessariamente precedida de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não tem transigido com a necessidade de observância, pelo Poder Público, do postulado constitucional do concurso público, eis que a investidura em cargo ou em emprego público — ressalvadas as nomeações para cargos em comissão — não prescinde da prévia aprovação do candidato naquele cartame. Precedentes.

— A norma inscrita no art. 63, I, da Constituição aplica-se ao processo legislativo instaurado no âmbito dos Estados-membros, razão pela qual não se reveste de legitimidade constitucional o preceito que, oriundo de emenda oferecida por parlamentar, importe em aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do governador do Estado,

ressalvadas as emendas parlamentares aos projetos orçamentários (CF, art. 166, §§ 3º e 4º).”

O em. Ministro Marco Aurélio compôs a unanimidade, sem se comprometer com a primeira das teses da arguição — a da inconstitucionalidade formal do decreto legislativo. Assinalou — f. 75:

“Os interessados ajuizaram uma ação, ainda pendente de desfecho final, já que se encontra, nesta Corte, um agravo de instrumento objetivando impulsionar o recurso extraordinário trancado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Na decisão impugnada mediante esse agravo, apontou-se que o Judiciário não teria competência para apreciar e julgar o veto, e, portanto, não só o ato do Governador, ao formalizá-lo, como também o da própria Assembléia, ao mantê-lo, em que pese o vício temporal.

Os interessados, diante dessa sinalização do Judiciário, provocaram a Assembléia porque somente a ela cumpriria rever o ato, o que acabou ocorrendo por meio do decreto que se pretende alvejado. Indaga-se: a ordem constitucional agasalha a perpetuação de um ato a ela contrário, como se mostra o relativo ao veto, porque praticado a destempo? A meu ver, de início, não. De duas uma: ou assiste ao Judiciário a correção, ou se assenta a possibilidade de a Assembléia vir a rever o próprio procedimento.”

Solicitadas as informações, em resposta, cingiu-se o Presidente da Assembléia legislativa a declarar que a Casa “entende (...) que a norma ora impugnada é **inconstitucional**, pelos fundamentos sustentados pelo Requerente” (f. 54).

Após a decisão liminar, e as informações, requereu o Círculo Policial Brasileiro, em nome do princípio do contraditório, seu ingresso no processo, a “integrar o pólo passivo da relação jurídico-constitucional” (apenso 1, f. 2), indeferiu o pedido o Ministro Celso de Mello (apenso, fs. 46).

Houve agravo regimental, improvido por exaustivo acórdão unânime (f. 104/120, DJ 19.09.95).

Pedido similar foi depois formulado pelo PMDB (apenso 2): deneguei-lhe a intervenção no processo, recebendo o arrazoado como memorial de **amicus curiae** (apenso 2). Não houve recurso.

O il. Advogado-Geral da União, Geraldo Quintão, depois de resumir o caso e relatar o indeferimento do pedido de intervenção litisconsorcial do Círculo Policial Brasileiro, aduziu (f. 87, 93):

“*Todavia, entende o Signatário, na oportunidade, absolutamente pertinente ratificar as razões e fundamentos jurídicos trazidos aos autos por*

aquela instituição civil, constantes do documento de fls. 30 a 41, do volume apenso, a seguir parcialmente transcrito **ipsis literis**:

"I. Na parte I, do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, pág. 7, dia 14.11.86, sexta-feira, fôra publicada a Lei Estadual nº 1.057, de 06.11.86, que dispôs sobre Vencimento da Polícia Civil e dá Outras Providências, sancionada com 34 vetos intempestivos, mantidos com inobservância do Art. 45, § 2º, da Constituição Estadual de 1975, razão pela qual entende o Círculo Policial Brasileiro, ter ocorrido a sanção tácita.

II. In casu, o veto em tela fôra intempestivo e isto está comprovado na CERTIDÃO INCLUSA (Doc. I), mas, para que a sanção prevista no § 2º, do Art. 45, da Constituição Estadual de 1975, tivesse validade, necessário seria que o Presidente ou o Vice-Presidente da Assembléia Legislativa promulgasse a Lei em sua inteireza, como fôra remetida, pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, nos termos do § 5º, do mesmo artigo 45, da Constituição Estadual de 1975, condição mantida na Constituição Estadual de 1989 (Art. 115, § 7º).

Todavia, muito ao contrário, a Assembléia Legislativa apreciara a sanção tácita como veto, face ter sido induzida em erro pelo Exmº Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, mantendo-o, conforme está comprovado na certidão inclusa, atingindo 34 artigos, dentre os quais o indigitado artigo 8º e seu Parágrafo Único, do projeto nº 1.086/86, oriundo da mensagem nº 23/86, do Poder Executivo, que dispõe sobre os Vencimentos da Polícia Civil e dá outras Providências.

Os Vetos parciais a destempo do Exmº Sr. Governador apostos ao projeto primitivo nº 1.086/86, pelo Exmº Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, entre os quais, sobre o artigo 8º e seu parágrafo único,...

III. No entanto, Sr. Presidente, cumpre ressaltar que tanto o veto aposto no art. oitavo e a seu parágrafo único, quanto aos demais são inexistentes por terem sido realizados a destempo.

IV. De verdade, o Autógrafo do projeto de Lei nº 1.086/86, originário da mensagem nº 23, do Poder Executivo Estadual e aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado o qual resultara a Lei nº 1.057, de 06 de novembro de 1986, fôra encaminhado, na forma do art. 45, da Constituição Estadual, para Sanção ou Veto, ao Sr. Governador, em 15.10.86.

V. O referido autógrafo fôra recebido no dia imediato, vale dizer, em 16.10.86, quinta-feira, pela Secretaria de Governo. E, de acordo com os §§ 1º e 2º do Art. 45, da Constituição do Estado, o prazo para sanção ou veto, é de 15 (quinze) dias úteis.

VI. Inobstante, o Sr. Governador sancionara o projeto e vetara parcialmente trinta e quatro artigos, após a quinzena fixada na Lei Maior, ou seja, vinte e um dias depois do recebimento do Autógrafo do Projeto.

VIII. Os vetos apostos serodiamente pelo Sr. Governador ao projeto de Lei foram aprovados, Sr. Presidente, por esta Casa Legislativa, com inobservância da sanção tácita que se operara, pelo decurso de prazo do Chefe do Executivo e poderiam ser declarados inexistentes, para admitir-se válido todo o corpo legislativo que emergia do poder Legisferante Estadual.

X. Naquele momento, ali, quando da apreciação dos vetos, cujo exame não envolvera somente os aspectos focalizados nas justificativas de rejeição, outras questões extrínsecas, como dos vetos tardios, deveriam ser também apreciadas.

Assim, o Art. 8º e seu parágrafo único, vetados intempestivamente pelo Sr. Governador, seriam admitidos face o decurso de prazo, como tacitamente sancionados e promulgados.

A sedizente inconstitucionalidade, pela Emenda Modificativa causadora de aumento de despesas públicas, e dispondo sobre o regime jurídico dos ocupantes de cargos públicos, de competência exclusiva do governador, foram fulminados pela Sanção Tácita que se opera no Poder Executivo, com veto a destempo, sendo referendada com a sanção."

III

Assim, estando exaustivamente a matéria de mérito na manifestação do Círculo Policial Brasileiro, a esta, reporta-se o Signatário para os fins previstos no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal."

Conclui o titular da AGU por reportar-se a essas razões e postular a improcedência da ação.

Ouviu-se finalmente a Procuradoria-Geral da República. O parecer da II. Subprocuradora-Geral Anadyr Rodrigues transcreve os excertos básicos da petição

inicial, a ementa do acórdão liminar, as informações e a contestação da Advocacia-Geral da União, aduz — f. 127,133:

“Tudo posto, ressalta logo a procedência a constatação de que, para se chegar à definição final sobre a procedência da Ação, não se faz sequer necessário enfrentar a questão da intempestividade do veto apostado e do cabimento da reconsideração de decisão parlamentar confirmatória de veto governamental.

É que esta Ação Direta de Inconstitucionalidade se viu proposta sob fundamentos vários e os demais — estranhos à questão do veto — são por si sós suficientes à declaração da sua total procedência.

Com efeito, é de ser ver, primeiramente, que o impugnado Decreto Legislativo estadual nº 55, de 09 de janeiro de 1995, ao pretender restabelecer a vigência dos dispositivos do art. 8º e parágrafo único da Lei estadual nº 1.057, de 1986, na verdade nada mais fez do que consumir atentado ao princípio inserto no art. 37, II, da Constituição Federal, já que assim reza o preceito que seria restabelecido:

“Art. 8º. Os ocupantes de cargos de Detetives Inspetores, Escrivães de Polícia e Detetives são transferidos para os cargos de Delegado de Polícia de 4ª classe, referência 600, desde que comprovem ser bacharéis em Direito, no mínimo, há 08 anos na função de Polícia civil, observadas a hierarquia e a antiguidade nas classes.

Parágrafo único. Para atender o disposto neste artigo são criados 1.000 cargos de Delegados de Polícia de 4ª classe.”

Ora, essa Excelsa Corte há muito decidiu que, sob o império da Carta de 1988, está banido o instituto da TRANSFERÊNCIA, como forma de provimento de cargos públicos.

Invoca nesse sentido precedente do Tribunal (ADIn 231, Moreira, DJ 13.11.92) e a decisão cautelar neste processo, para concluir pela procedência da ação direta.

É o relatório, do qual se remeterão cópias aos Senhores Ministros.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE — (Relator): Ao contrário do que pareceu à Procuradoria-Geral, estou em que — sendo o decreto-legislativo o objeto exclusivo desta ação direta — a única questão a deslindar no julgamento dela é a da idoneidade formal ou não de tal modalidade de ato legislativo para, como ocorreu na espécie, declarar intempestivos os vetos opostos a determi-

nado projeto de lei e, em consequência, nula a deliberação da Assembléia que os mantivera e tacitamente sancionados, com a lei respectiva, os preceitos extemporaneamente vetados.

A questão da validade material ou não de um dos preceitos assim incorporados à lei — que se tacha de ofensivo ao art. 37, II, da Constituição — é estranha à do decreto-legislativo objeto desta ação direta: nem se salvaria ele da inconstitucionalidade formal imputada com a validade material do preceito cujo veto desconstituiu, nem se infirmaria, em si mesma, a sua constitucionalidade formal com a eventual validade material deste último.

Limite-me, pois, ao exame da inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo, que, no entanto, de logo tenho por evidente.

A divulgação da magistral teorização de Hans Kelsen tornou axiomática a caracterização do Direito como ordem normativa dinâmica porque regula a sua própria criação; o modo por que o faz é o processo, jurisdicional ou administrativo, se o seu objeto é a criação de normas concretas; legislativo, se cuida de disciplinar a criação de normas legais.

Por isso, sob o ângulo de sua significação jurídica — notou, em monografia preciosa (*O Processo Legislativo*, 2ª edição, Del Rey, 1996, p. 28), o saudoso Nelson Sampaio — “o processo legislativo é um espécie do gênero amplo do **direito processual**, também chamado **adjetivo** ou **formal** para distingui-lo do **direito substantivo** ou **material**. É o **direito processual** — em toda a sua amplitude — que revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico. Por ele, o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas”.

Mesmo entre os processualistas de tomo, cresce o número dos que — rompendo com o preconceito comum entre os estudiosos do processo jurisdicional — tendem a reconhecer a identidade básica com ele do processo legislativo e do processo administrativo (v.g., Cândido Dinamarco, *Fundamento do Processo Civil Moderno*, ed. RT, 1987, p. 314), que, invocado Enzo Fazzalari, propõe uma teoria geral do processo que, indo além dos limites do processo jurisdicional, se constitua em “teoria geral do exercício do Poder pelo Estado, com formas preestabelecidas...”.

Claro, não se trata de negar, entre as várias modalidades de processo, a realidade dos caracteres específicos de cada qual, relacionados à diversidade da particular função de criação e aplicação de normas — legislativa, administrativa ou jurisdicional — cuja disciplina tenha por objeto.

Basta o reconhecimento de identidade básica de todas elas — porque constituem processos de atuação de ordem jurídica estatal — para legitimar que se tomem de empréstimo, da mais elaborada sistematização científica do processo jurisdicional, conceitos e institutos que, não sendo típicos da função jurisdicional, podem ser adequadamente utilizados com referência ao processo administrativo ou ao processo legislativo.

De decisiva relevância para a solução da espécie, esse o caso da preclusão.

“*Toda idéia de processo é essencialmente teleológica, visto que aponta para uma meta de chegada*”: a observação é de Couture (*Introdução ao Estudo de Proc. Civil.*) significativamente invocada por José Afonso da Silva (*Princípio do Processo de Formação das Leis, ed. RT, 1964, p. 27*), por adequada ao processo legislativo.

Com efeito, como o processo jurisdicional — para recordar a conhecida imagem dinâmica sugerida por sua etimologia — é “*um movimento para diante*” (J. F. Marques), no caminho da definição da lide mediante a formulação da norma individual da sentença, assim também o processo legislativo é predisposto do modo a seguir em frente até a definição legislativa favorável ou contrária à proposição que o inicia.

Ora, o necessário “*caminhar progressivo do processo*” assinala J. Frederico Marques (*Instituições de Direito Processual Civil*, Forense, 1958, II/377), tem um de seus instrumentos eficazes na **preclusão**, por meio da qual “*a ordem legal obsta que o processo retorne a estádios já superados de seu movimento procedimental*”.

Por força da preclusão, enfatiza (*ob. cit.*, p. 381), “*a fase anterior do procedimento fica superada e o movimento processual se encaminha, através de outros atos, em direção ao instante final do processo*”.

Dada a natureza processual da tramitação legislativa — que aborrece toda forma de retrocesso — prescinde, a meu ver, de norma constitucional expressa que o princípio dinâmico da preclusão reja igualmente o processo legislativo, de modo a que — salvo as exigências explícitas da reiteração, a exemplo daqueles de votação em dois turnos — a decisão de cada uma das fases do procedimento ou o encerra definitivamente ou abre a fase seguinte, sempre, porém, sem jamais admitir o retorno à fase vencida.

Na espécie, devolvido em parte o projeto à Assembléia Legislativa para a apreciação dos vetos parciais apostos pelo Governador, à Casa era dado deliberar preliminarmente sobre a sua tempestividade para, em caso negativo, prover a sua promulgação.

Aduz, a propósito, a petição inicial:

“*... é de relevo consignar que o veto é ato de natureza política, praticado pelo Chefe do Executivo. Em seguida à sua prática, devolve-se a matéria ao conhecimento da casa legislativa, que, em juízo político, mantém ou derruba o veto. Mantido o veto, está preclusa qualquer deliberação sobre o tema. Se o Legislativo quiser voltar a dispor sobre a matéria, deverá fazê-lo pelo processo legislativo ordinário.*”

O extrato merece um único reparo.

A redução do papel do Legislativo à sua manutenção ou derrubada obviamente pressupõe veto válido e eficaz, do que é pressuposto essencial a sua tempestividade.

Não se pode negar, assim, à Casa do Legislativo o poder de deliberar preliminarmente sobre a tempestividade, e, em caso negativo, de prover-lhe a promulgação.

Impede, contudo, o exercício desse poder a preclusão lógica resultante da apreciação do veto, mormente se dela resulta a sua manutenção.

A manutenção do veto é decisão extinta do processo legislativo, essencialmente irretratável.

Não me consta tenha a doutrina enfrentado a questão vertente da retratação da deliberação legislativa já tomada sobre o veto.

Parece, no entanto, não haver controvérsia entre os doutos acerca da irretratabilidade do veto.

“*O veto*” — disse por todos no Brasil o saudoso Mario Casassanta (*O Poder de Veto*, tese, B. Horizonte, Os Amigos do Livro, s/d, p. 250) — “*é ato único e irretratável. O presidente pode usá-lo uma só vez, e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelo trâmite que a Constituição lhe determina*”.

A assertiva do professor de Minas deu lastro à afirmação peremptória pelo Supremo Tribunal da irretratabilidade do veto já oposto — ainda quando manifestada a retratação antes de findo o prazo para a sanção (Rp. 432-Pe, 22.01.60, Ary Franco, RTJ 13/89; RDA 70/308): no ponto, a decisão colheu a adesão de José Afonso da Silva (*ob. cit.*, p. 207), embora lhe critique a conseqüente decisão do caso concreto.

No caso presente, com mais razão há de repelir-se a esdrúxula solução da Assembléia, que, sobre reabrir processo legislativo findo pela manutenção do veto, a fim de desconstituí-la por alegada intempestividade, não se inibiu sequer de fazê-lo quando de há muito extinta a própria legislatura em que tomada a deliberação desfeita.

Certo, ao afirmar, em conseqüência, a preclusão, no processo legislativo, não só da deliberação de manter o veto, mas também da tempestividade de sua oposição, não estou a sustentar a irremediabilidade do vício acaso existente na tramitação do projeto, se efetivamente vetada após consumada a sanção por decurso do prazo constitucional.

Se, como entendo, há preclusão, no processo Legislativo contudo, não há coisa julgada material, que essa sim, é nota característica dos efeitos do ato de jurisdição.

Por isso, não tenho dúvida de asseverar que a questão da tempestividade e, conseqüentemente, a da validade da sua manutenção sujeitam-se ao controle do Poder Judiciário.

Tanto quanto a preclusão da oportunidade de declará-la a Assembléia Legislativa — fundamento da inconstitucionalidade do decreto-legislativo questionado — também a verificação da eventual preclusão da oportunidade do veto e da decorrente invalidade da sua intempestiva oposição pelo Governador derivaria de ofensa a norma constitucional do processo legislativo, o que basta a elidir a alegação corrente de imunidade dos atos parlamentares **interna corporis**: se a existência e o alcance

dessa imunidade ainda suscitam divergência, é consenso no Tribunal a impertinência de sua oposição quando se cuide de deslindar questão de alçada constitucional do processo legislativo (v.g., MS 22.503, 8.5.96, Corrêa, RTJ 169/181; MS 22.494, 19.12.96, Corrêa).

Certo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em mandado de segurança requerido pelos interessados, o teria negado, o que os levou a provocar a Assembléia Legislativa e dela obter o edito impugnado.

A circunstância impressionou, no julgamento liminar, a sensibilidade do Ministro Marco Aurélio.

Mas a correção de negativa da jurisdição devida teria de ser buscada — como se notícia que se tentou, não se sabendo se com êxito ou não — nas vias jurisdicionais adequadas: não pela do inusitado decreto-legislativo, que subverte cânones elementares de processo de formação das leis.

Não desconheço nem deixam de sensibilizar-me as esperanças geradas pela disposição vetada em numerosos policiais, muitos dos quais, por certo, de reconhecidos méritos profissionais.

A espécie, porém, não deixa alternativa ao Tribunal a que se confiou a missão maior de guarda da Constituição.

Julgo procedente a ação direta e declaro a inconstitucionalidade do DL. 55, de 09.01.95, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: é o meu voto.

EXTRATO DE ATA

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.254-1

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.: RAUL CID LOUREIRO E OUTRO

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 55, de 09.01.1995, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, os Senhores Ministros Néri da Silveira e Celso de Mello, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 09.12.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu
Coordenador