

Íntegra da Petição Inicial da Adin Nº 1.254-1-RJ, Elaborada Pelo Procurador do Estado Luís Roberto Barroso

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento nos artigos 102, I, *a*, e 103, V, da Constituição Federal, vem propor AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, tendo por objeto o Decreto-Legislativo nº 55, de 09 de janeiro de 1995, promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, pelos motivos que passa a expor.

1. O inusitado decreto-legislativo aqui impugnado destinou-se a ressuscitar, 9 (nove) anos após, dispositivos de projetos de lei que haviam sido vetados pelo Chefe do Executivo. Verdadeiro *testamento político* da legislatura que ora se encerrou, o ato é manifestamente inconstitucional por ausência de seu pressuposto fático, bem como por razões de forma e de substância, fundamentos que se acumulam de modo contundente. Em sua textualidade, dispõe o Decreto-Legislativo nº 55, de 1995:

“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”.

2. O art. 8º e seu parágrafo único referidos no Decreto-Legislativo teriam a seguinte dicção:

“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, com diploma 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”.

3. Como se verifica do anexo parecer da Procuradoria-Geral do Estado, o pressuposto fático sobre o qual se alicerçou o decreto-legislativo aqui impugnado — perda do prazo pelo Governador do Estado para oposição de veto e apresentação de razões — é simplesmente inexistente. De modo que ele seria inválido até mesmo

pela ausência do motivo que expressamente declina como pressuposto de sua edição. Sem embargo, são tantos os fundamentos de índole estritamente jurídica que infirmam sua legitimidade diante da Constituição, que se torna dispensável enveredar pela complexa discussão de aspectos fáticos, que, a rigor, não têm sede própria no exercício da jurisdição constitucional abstrata.

I. A Inconstitucionalidade do decreto-legislativo nº 55

I.1. Inidoneidade da via formal utilizada

4. Um simples lance de olhos revela a inidoneidade da via formal eleita pela casa legislativa para edição da providência alvitada. O decreto-legislativo é modalidade normativa de assento constitucional (art. 59, VI), sendo que a própria Carta específica 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, campo próprio para utilização do decreto-legislativo. Em nenhuma das numerosas alíneas dos preceptivos constitucionais referidos se encontra tipificado conteúdo análogo ao ato que motiva a presente ação.

5. Examine-se, em primeiro lugar, o objetivo explicitado do decreto legislativo: declarar a intempestividade de vetos apostos 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.

6. 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.

7. 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 de legislatura extinta, formula juízo político sobre matéria preclusa.

II.2. Correção de texto de lei em vigor corresponde a lei nova. A norma editada por via do decreto-legislativo é formal e materialmente incompatível com a Constituição.

8. Pela Lei de Introdução ao Código Civil, à qual se reconhece, consoante boa doutrina, o caráter de norma materialmente constitucional, *salvo disposição em contrário, uma lei começa a vigorar quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada* (art. 1º). É da praxe legislativa brasileira que as leis contenham uma regra

prevendo sua entrada em vigor na data de sua publicação. A Lei nº 1.057 continha tal previsão, e, pois, entrou em vigor no dia 14 de novembro de 1986.

9. Uma vez em vigor, a lei passa a produzir seus efeitos nos exatos termos do texto publicado. Nenhuma regra legal obriga a quem quer que seja antes de sua publicação. Ainda de acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil, *as correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova* (art. 1º, § 4º). VALE DIZER: A BIZARRA “RETIFICAÇÃO” DA LEI 1.057 PROMOVIDA PELO DECRETO-LEGISLATIVO Nº 55 EQUIVALE A UMA LEI NOVA. Diante desta premissa, qualquer possibilidade de validade de tal ato normativo desaparece.

10. A consequência prática do decreto-legislativo é a edição de normas que dispõem sobre 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. É o que dispõe a Carta Estadual, no art. 98, em reverência ao modelo federal, constante do art. 48, incisos X e XI da Constituição da República.

“Art. 98. Cabe ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

X. criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

XI. criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública indireta”.

11. Mais que isto: leis que dispunham sobre criação de cargos, bem como sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico e provimento de cargos são de iniciativa *privativa* do Chefe do Executivo, consoante dispõem, sem margem a dúvidas, as alíneas *a* e *c* do § 1º do art. 61 da Constituição Federal reproduzidas na Constituição do Estado (art. 112, § 1º, *a* e *b*).

12. 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, inadmite qualquer forma de provimento de cargo que não o concurso público. A matéria é excessivamente óbvia e consolidada para exigir maior discussão. Veja-se, por todos, o acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da ADIN nº 245 — RJ (RTJ 143/391).

13. Donde resulta que, mesmo que numa sucessão de equívocos, o indigitado art. 8º e seu parágrafo único houvessem sido promulgados e postos em vigor, teriam sido revogados pela Constituição de 1988, de vez que com ela incompatíveis.

II.3. O art. 8º e o parágrafo único do Projeto de Lei 1.086/86 eram inconstitucionais na data em que elaborados.

14. As prescrições contidas no art. 8º e parágrafo único do Projeto de Lei nº 1.086/86, que o Decreto-Legislativo nº 55 pretendia ressuscitar, foram acrescentadas ao referido projeto através de emenda apresentada na Assembléa Legislativa durante a tramitação de Mensagem enviada pelo Senhor Governador (v. texto da Mensagem nº 26/86 em anexo). À luz da Carta Estadual de 1975, era privativa do Governador a iniciativa das leis que dispusessem sobre criação de cargos públicos e sobre serviços públicos, não sendo admitidas, em tais hipóteses, emendas que aumentassem a despesa (arts. 43, II, IV e parágrafo único, *a*) (reproduzia-se, no particular, dispositivo análogo do Texto Federal: artigo. 57, II, IV e parágrafo único, *a*). pois bem: o art. 8º e seu parágrafo único do Projeto de Lei nº 1.086/86, muito nitidamente, contravinham tais comandos constitucionais. E, por isto mesmo, foram vetados.

15. Porém, mesmo que não houvessem sido; ainda quando o Governador houvesse sancionado expressamente os dispositivos, continuaram eles a ser inconstitucionais e caberia ao Chefe do Executivo, mesmo aquele que tivesse sancionado o projeto, o poder-dever de negar aplicação aos perceptivos inválidos. A doutrina e a jurisprudência consolidaram ao longo do tempo que: a) a sanção não convalida o vício de iniciativa;¹ b) o Poder Executivo deve abster-se de aplicar as normas manifestamente inconstitucionais.² Para aprofundamento do assunto, que aqui não se faz necessário, veja-se parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo* nº 181-182/387.

16. De modo que o decreto-legislativo impugnado pretende revivificar texto legal que jamais tivera existência válida.

Do Pedido Liminar

Fundamento relevante, prejuízo grave e periculum in mora

17. A simples leitura dos fundamentos que embasam o presente pedido revela a presença de sinal de bom direito. O ato legislativo aqui impugnado, a par da existência do pressuposto de fato em que se alicerça, vicia-se por um impressionante conjunto de inconstitucionalidades, que se iniciam com a inidoneidade do decreto-legislativo para veicular a providência alvitada e se estende até sua incompatibilidade formal e material com a Carta Federal em vigor.

18. Demais disto, resultaria em grave — quiçá irreparável — prejuízo para as finanças e para a organização administrativa do Estado o cumprimento do ato legislativo impugnado, que pretende criar nada menos do que 1.000 (mil) cargos e para eles transferir servidores. Uma vez feito o desembolso, a recuperação do

¹ RTJ 127/811, 813 E RTJ 72/329, 331.

² V. por todos, RTJ 96/496, 508.

dinheiro público dispendido é de difícil efetivação. Por igual, a eventual “desinvestidura” de servidores, após no exercício dos cargos indevidamente ocupados, é providência traumática que se impõe seja evitada. Por tais motivos se requer seja concedida medida cautelar suspendendo a eficácia do ato normativo cuja inconstitucionalidade aqui se argúi.

Do Pedido

Por tudo que foi exposto, pede e espera o Governador do Estado do Rio de Janeiro que este Egrégio Tribunal, colhidas as informações e ouvido o Ministério Público, se digne de julgar procedente o presente pedido para o fim de declarar a inconstitucionalidade do Decreto-Legislativo nº 55, de 1995, do Estado do Rio de Janeiro, por ser medida de direito e de justiça.

Nestes termos,
P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 8 de março de 1995.

Marcello Nunes de Alencar
Governador do Estado

Raul Cid Loureiro
Procurador-Geral do Estado

Luís Roberto Barroso
Procurador do Estado