

PODER JUDICIÁRIO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 233-3-RJ
(Tribunal Pleno)**

Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: O Sr. Ministro Francisco Rezek
Relator para o Acórdão: O Sr. Ministro Ilmar Galvão

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Estado do Rio de Janeiro. Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que "anistiou" servidores em geral punidos com pena disciplinar; e art. 30, que anulou sanções disciplinares aplicadas aos servidores civis. Alegada afronta aos arts. 48, VIII, e 142, C/C o 144, § 6º, da Constituição Federal.

Procedência da increpação.

O poder de elaborar a Carta Política do Estado, conferido pelo art. 11 do ADCT/88, à Assembléia Legislativa, não compreende o de inserir no referido diploma normas próprias do Poder Legislativo ordinário, exercido pelo referido órgão, não de modo exclusivo, mas com observância indispensável ao princípio da colaboração do demais Poderes.

Configuração, no presente caso, de flagrante violação ao referido princípio.

Procedência da ação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 29, 30 e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Vencido o Ministro-Relator, que a julgava improcedente e constitucionais os dispositivos impugnados. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão.

Brasília, 12 de novembro de 1993.

Octavio Gallotti
Presidente

Ilmar Galvão
Relator p/ o Acórdão

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK: - O Governador do Estado do Rio de Janeiro afora esta ação direta contra os artigos 29 e 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição daquele Estado, cuja redação é a seguinte:

"Art. 29 - É concedida anistia aos servidores do Estado que tenham sofrido penas disciplinares, excetuados deste benefício os que hajam sido demitidos e os que foram penalizados por improbidade, por atos lesivos ao erário público ou ao patrimônio de terceiros, e, ainda, os que tenham sido condenados por decisão judicial transitada em julgado.

Art. 30 - É considerada nula e de nenhum efeito qualquer sanção disciplinar aplicada em período anterior a esta Constituição, aos servidores civis, desde que não tenham sido demitidos e que, no inquérito policial correspondente, tenham sido absolvidos, arquivados ou impronunciados, cujas sentenças tenham transitado em julgado até esta data.

Parágrafo único - Fica, desde já, restabelecido o **status** funcional da época da apenação, desde que, satisfeitas as exigências legais vigentes, não produzindo, em qualquer hipótese, vantagens financeiras a qualquer título."

Insurge-se o autor contra a outorga da anistia - prevista no artigo 29 - pelo constituinte estadual já que, segundo o artigo 48-VIII da Constituição Federal, a concessão de benefício de semelhante natureza cabe a órgão legislativo, com a sanção do chefe do Executivo circunstância sumariamente abstraída do dispositivo em questão. Ao se imiscuir neste domínio temático, teria o constituinte fluminense afrontado a independência dos Poderes, na forma do artigo 2º da Carta da República. Sendo certo que a mencionada anistia abrange igualmente sanções disciplinares aplicadas aos servidores militares - policiais e bombeiros militares, integrantes de forças auxiliares do Exército, segundo o artigo 144 - parágrafo 6º da Constituição - , contrariado estaria também, o artigo 142 desta última, que veicula os princípios da hierarquia e da disciplina válidos para aquela categoria.

Sobre o artigo 30 e seu parágrafo único, aduz o Governador que restaria afrontada, uma vez mais, a independência dos Poderes, pois consideradas nulas, pelo constituinte estadual, certas sanções disciplinares aplicadas no âmbito do Executivo - com o agravante de que, determinado pelo parágrafo único o retorno ao **status** funcional da época da apenação, estar-se-ia criando uma despesa imprevisível, pois as vantagens financeiras surtiriam efeitos desde aquele momento fixado pela disposição.

O Advogado-Geral da União, defendendo a constitucionalidade das normas, sugere, em suma, que:

"I - O direito comparado, a doutrina estrangeira e a Constituição Federal em vigor (art. 11 do ADCT) dão aos Estados federados grande autonomia para se organizarem;

II - O Supremo Tribunal Federal, através de manifestações individuais de seus eminentes Ministros, já se tem pronunciado a respeito e reconhecido esta circunstância; no que se refere ao **processo legislativo**, não há limite imposto aos Estados nem vinculação obrigatória ao modelo federal e, mesmo que tal se admitisse, **ad argumentandum tantum**, esse limite somente se impõe ao legislador ordinário;

IV - Não é fácil de se definir, na prática, como vigora o princípio da **separação dos poderes**, mas deve-se ter sempre em mente a criação de instrumentos destinados a controlar a acumulação tirânica de poderes (**checks and balances**);

V - A Constituição brasileira consagra o princípio da separação de poderes, como regra básica a vigorar no regime republicano e federativo (art. 2º), mas cria ela própria algumas exceções entre as quais a do art. 8º do ADCT, que é seguida pelo constituinte estadual fluminense nos artigos impugnados." (fls. 70).

O Procurador-Geral da República, finalmente, assim analisa a espécie, no essencial:

"7. Quanto ao art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro, assinala-se, de início, a imprecisão terminológica, quando se refere a **anistia**."

Esta é instituto de direito penal atinente a crimes comuns e a crimes políticos. E é este o conceito do termo posto no artigo 48, VIII, do texto permanente da Constituição da República, não podendo ser confundido com o perdão de pena disciplinar, uma das formas de extinção desta.

Merece transcrição a didática exposição do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles:

"A extinção da pena administrativa se dá normalmente pelo seu cumprimento, e, excepcionalmente, pela prescrição e pelo perdão por parte da Administração. O cumprimento da pena exaure a sanção; a prescrição extingue a punibilidade, com a fluência do prazo fixado em lei, ou, na sua omissão, pelo da norma criminal correspondente; o perdão da pena é ato de clemência da Administração e só por ela

pode ser concedido em caráter geral (a que se denomina impropriamente "anistia administrativa"), ou em cada caso, sempre por atuação do Executivo que aplicou a sanção" (**Direito Administrativo Brasileiro**, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, 14ª Ed., p. 413).

É certo que o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, também contempla caso de "anistia administrativa", mas relativa, sempre, a punições decorrentes de motivação exclusivamente política, mediante aplicação de atos de exceção.

À toda evidência, não se confunde com aquela "anistia administrativa" contemplada na norma, objeto desta ação.

8. No texto federal, a "anistia" está relacionada com a motivação política da pena, enquanto a norma estadual concede mero perdão a todos aqueles servidores, **civis** ou **militares**, que tenham sido punidos por infrações estritamente disciplinares, ausente qualquer motivação política, mesmo porque a "anistia" concedida pela Constituição da República, sempre dependente da motivação política da pena, já beneficia os servidores de qualquer nível de governo (federal, estadual e municipal), consoante expresso no parágrafo 52 do art. 8º do ADCT.

9. Note-se, ainda, que o art. 29 do ADCT do Estado do Rio de Janeiro exclui do benefício da "anistia" (**rectius**, perdão) três espécies de servidores:

- a) os punidos com demissão;
- b) os punidos com outras penas menos graves, mas cuja falta disciplinar tenha consistido em ato de improbidade, ou lesivo ao patrimônio público ou de terceiros;
- c) os condenados por decisão judicial transitada em julgado.

Beneficiários da norma são, portanto, os servidores civis e militares, ainda em atividade, que tenham sofrido punição exclusivamente disciplinar, por falta não caracterizadora de ato de improbidade ou de lesão patrimonial.

10. Em suma, a disposição constitucional estadual, em exame, concede perdão aos servidores estaduais, civis e militares, extinguindo a sanção disciplinar aplicada pela Administração, isto é, pelos órgãos do Poder Executivo, sem que haja parâmetro normativo federal, uma vez que o artigo 8º do ADCT federal concede "anistia" distinta.

11. Será constitucionalmente viável o perdão concedido pelo Constituinte estadual?

12. A resposta negativa se impõe, eis que a norma em exame afronta o princípio da independência dos poderes, adotado no artigo 2º da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Punição disciplinar imposta, regularmente, por órgãos do Poder Executivo só pode ser extinta, excepcionalmente, pelo perdão concedido pela própria Administração, consoante lição acima transcrita de Hely Lopes Meirelles. Não pode o Poder Legislativo, sequer na condição de constituinte ou através de emenda constitucional, praticar ato exclusivamente administrativo da competência exclusiva de órgãos do Poder Executivo, como o perdão de uma pena administrativa.

Trata-se, na verdade, de perdão generalizado de penalidades, legítima e legalmente impostas pela Administração, concedido pelo Poder Legislativo, com evidente afronta ao princípio da separação dos poderes, de observância obrigatória pelos Estados-membros.

13. Quanto ao artigo 30, também objeto desta ação, há de ser dito o mesmo que se disse com relação ao artigo anterior, já que as diferenças entre ambos se resumem em pontos que não afetam o vício de inconstitucionalidade já apontado.

Com efeito, o artigo 30, ao invés de se referir a "anistia", declara a **nulidade** das punições disciplinares aplicadas exclusivamente aos servidores civis, enquanto a norma anterior se estendia aos militares.

Outra distinção a ser anotada é a de que o artigo 29 excetuava a pena de demissão aplicada por determinadas transgressões, enquanto o artigo 30, ora em foco, embora excetue, também, a pena de demissão, excetua, ainda, qualquer outra penalidade administrativa por transgressão disciplinar de que tenha resultado condenação criminal.

Aqui, o constituinte estadual respeitou, ao menos, as decisões do Poder Judiciário, na esfera penal, não obstante cometa impropriedades técnico-jurídicas, esquecendo-se de que não há impronúncia em inquérito criminal e que tal decisão, própria dos processos relativos a crimes dolosos contra a vida, da competência do Tribunal do Júri, não transita em julgado. Sem dizer que ignorou a independência entre as esferas administrativa e penal.

Não se explica, pois, a observância do princípio da separação dos poderes, quanto às decisões do Poder Judiciário, e que só respeite as decisões do Poder Executivo quando se trata da pena de demissão.

14. Por todo o exposto, o Ministério Público Federal opina pela total procedência da ação, para que se declare a inconstitucionalidade dos artigos 29 e 30 e seu parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro." (fls. 53-57).

É o relatório, cujas cópias se farão presentes a todos os integrantes do Plenário, na forma regimental.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, nos critérios que ainda toscamente busquei esboçar no julgamento da Ação Direta 89, desta data, não vejo como legitimar a norma questionada - um perdão imotivado e genérico de sanções indefinidas postas - em matéria objeto da reserva de iniciativa legislativa ordinária de outros Poderes.

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o voto dissidente do Senhor Ministro Ilmar Galvão e julgar procedente a ação.

VOTO

SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK (Relator): - O Procurador-Geral tem razão quando diz da impropriedade do uso do termo "anistia" no art. 29 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Cuida-se na realidade de um **perdão** de penalidades outrora impostas pela administração do Estado a servidores seus - um perdão administrativo que, de modo extravagante, o constituinte estadual julgou oportuno determinar em 1989.

O artigo 30 do mesmo ADCT, aqui também impugnado com seu parágrafo único, faz algo semelhante, embora use de linguagem diversificada, ao dizer nulas e de nenhum efeito certas sanções disciplinares impostas pela administração estadual.

Penso que o autor e o chefe do Ministério Público não têm razão, entretanto, quando vêm nas normas em exame uma afronta ao princípio constitucional da independência entre os poderes do Estado, expresso no artigo 2º da Carta de 1988.

Destaco do parecer final do Ministério Público:

"Punição disciplinar imposta, regularmente, por órgãos do Poder Executivo só pode ser extinta, excepcionalmente, pelo perdão concedido pela própria Administração, consoante lição acima transcrita de Hely Lopes Meirelles. Não pode o Poder Legislativo, sequer na condição de constituinte ou através de emenda constitucional, praticar ato exclusivamente administrativo da competência exclusiva de órgãos do Poder Executivo, como o perdão de uma pena administrativa." (fls. 79).

A mim, de início, não me parece irrealizável - no domínio da produção normativa ordinária - o perdão de faltas disciplinares por algo maior que a simples generosidade governamental. Ocorre-me o velho mecanismo envolvente da vontade de ambos os poderes políticos: a lei que, votada no parlamento, recebe a sanção do chefe do governo. Afinal, semelhante método consagra-o a Constituição Federal para algo de superior densidade, como seja a concessão de autêntica anistia.

A idéia da afronta ao princípio da independência e harmonia entre os poderes começaria a sensibilizar-me se, dentro do calendário ordinário, o legislador estadual buscasse enxertar na Constituição, mediante emenda, norma concessiva seja de anistia, seja de perdão de culpas administrativas.

Tal não é o caso. As normas em exame foram inscritas em sítio próprio - o quadro das disposições transitórias - num momento igualmente apropriado, aquele em que a Assembléia Estadual Constituinte editou nova Carta para o Estado do Rio de Janeiro.

Julgo improcedente a representação.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Senhor Presidente, conforme sustentei, nesta mesma assentada, ao votar na ADIn 89, o poder outorgado às Assembléias Legislativas pelo art. 11 do ADCT/88 não compreende o poder de constitucionalizar normas subalternas, próprias do Poder Legislativo ordinário, que se exerce, simultaneamente, e sem solução de continuidade, pela Assembléia Legislativa, não de modo exclusivo, como obra o Poder Constituinte, mas com a indispensável colaboração dos demais Poderes.

Não pode ela, portanto, inserir no âmbito da Constituição que foi chamada a elaborar, normas próprias das leis comuns, já que, ao fazê-lo, estará violando o princípio da colaboração dos demais Poderes, notadamente o Executivo, na feitura das leis, cuja observância lhe é adstrita.

Foi o que aconteceu no presente caso, razão pela qual, com a devida vênia do eminente Relator, meu voto é no sentido de, acolhendo o parecer da douta Procuradoria Geral da República, julgar a ação procedente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, também entendo que temos aqui o vício formal, já que se acabou por retirar do âmbito da atuação do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto

quanto a matéria ligada a pessoal, no que o preceito impugnado beneficia àqueles atingidos por atos punitivos e restabelece, até mesmo, a situação funcional pretérita, existente à época da pena. É certo que esse restabelecimento veio com cláusula afastando efeitos remuneratórios, efeitos financeiros. Não obstante, se cogita do restabelecimento do **status** funcional e se tal procedimento acarreta, em si, uma remuneração superior, logicamente ela deverá ser observada.

Peço vênua ao Ministro Francisco Rezek, para concluir que houve o extravasamento do campo reservado aos constituintes estaduais, acompanhando, assim, o Senhor Ministro Ilmar Galvão.

VOTO

O Sr. MINISTRO CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, verifico, como bem esclareceu o eminente Relator, que são excetuados dos benefícios os que hajam sido demitidos e os que foram apenados por improbidade. Todavia, penso que há violação, no caso, de regra do processo legislativo federal, de aplicação compulsória no âmbito dos Estados-membros.

Com essas brevíssimas considerações, peço vênua ao eminente Relator para acompanhar o voto do Sr. Ministro Ilmar Galvão e julgar procedente a ação.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 233-3

Origem: Rio de Janeiro
Relator: Min. Francisco Rezek
Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Adv.: José Eduardo Santos Neves
Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Decisão: Após os votos do Ministro-Relator, julgando improcedente a ação, e dos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, julgando-a procedente, o julgamento foi adiado em virtude de pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Paulo Brossard. Plenário, 04.02.93.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

Luiz Tomimatsu

Secretário

VOTO

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Trata-se da Ação Direta proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro onde se argúi a inconstitucionalidade de dois artigos dos Atos da Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição daquele Estado:

Artigo 29, que concede "anistia aos servidores do Estado que tenham sofrido penas disciplinares, excetuados deste os que hajam sido demitidos e os que foram penalizados por improbidade, por atos lesivos ao erário público ou ao patrimônio de terceiros, e, ainda, os que tenham sido condenados por decisão judicial transitada em julgado";

Artigo 30, que considera "nula e de nenhum efeito qualquer sanção disciplinar aplicada em período anterior a esta Constituição, aos servidores civis, desde que não tenham sido demitidos e que, no inquérito policial correspondente, tenham sido absolvidos, arquivados e impronunciados, cuja sentenças tenham transitado em julgado" até a data da promulgação da Constituição Estadual.

2. Após o voto do Ministro FRANCISCO REZEK que, por não ver a alegada afronta ao princípio constitucional da independência entre os Poderes do Estado (art. 2º da CF), a julgava improcedente, seguiram-se os votos dos Ministros ILMAR GALVÃO, MARCO AURÉLIO, CARLOS VELLOSO, CELSO DE MELLO e SEPÚLVEDA PERTENCE, dando pela procedência do pedido, entendendo que o constituinte estadual, extravasando da competência que lhe foi reservada, violou as regras do processo legislativo estabelecido na Constituição Federal, que é de aplicação e observância compulsória no âmbito dos Estados-membros.

3. A Constituição Estadual além de observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal (art. 25), não pode contrariar os seus preceitos e procedimentos, dentre os quais os referentes ao processo legislativo. Esta é a limitação a que está sujeito o chamado Poder Constituinte Decorrente.

José Afonso da Silva, ao tratar das limitações ao Poder Constituinte Estadual geradas pelo princípio que defluem do sistema constitucional adotado, diz que decorre do princípio do Estado Democrático "... que os

Estados têm que atender os princípios constitucionais relativos ao processo de formação das leis, tais como critérios da iniciativa das leis ... e os de elaboração legislativas, compreendidas as regras sobre o veto e sanção do projeto de lei;" (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, RT, 6ª ed., p. 518).

A questão pode ser assim resumida. O Constituinte estadual pode dispor sobre o que não poderia fazê-lo o legislador ordinário? Este não poderia apagar as punições disciplinares legalmente aplicadas a servidores estaduais, sem invadir atribuições do Executivo. Daí decorre que o Constituinte também não poderia fazê-lo. Faz algum tempo fui relator para o acórdão da ADIn nº 274 e relator da ADIn nº 157. Questionavam-se a legitimidade do aumento do número de Desembargadores do TJ de Pernambuco e do Amazonas pela Constituinte estadual sem proposta do Tribunal; argumentava-se que só depois de promulgada a Constituição do Estado o Legislativo local dependia da iniciativa do Tribunal; sustentei que já estava na Constituição Federal a regra que, constasse ou não da Constituição do Estado, limitava a competência legislativa no particular. Essa a tese que prevaleceu no julgado. Na mesma linha decidi o STF na ADIn 89-MG, DJU de 20.08.93, e na ADIn 234-RJ. Por estas razões, meu voto, com a vênia do eminente Ministro-Relator, é pela procedência da ação.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - Sr. Presidente, também peço vênia ao Ministro-Relator para acompanhar os que dissentem de S. Exa. e julgar procedente a ação.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 233-3

Origem: Rio de Janeiro
Relator: Min. Francisco Rezek
Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Adv.: José Eduardo Santos Neves
Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Decisão: Após os votos do Ministro-Relator, julgando improcedente a ação, e dos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, julgando-a procedente, o julgamento foi

adiado pelo pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Paulo Brossard. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva. Plenário 04.02.93.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 29, 30 e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Vencido o Ministro-Relator, que a julgava improcedente e constitucionais os dispositivos impugnados. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão. Plenário 12.11.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Celso de Mello.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário