

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO  
PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no exercício de suas atribuições constitucionais, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (COM PEDIDO DE  
MEDIDA CAUTELAR),**

com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”, e 103, V, da Constituição da República Federativa do Brasil e art. 2º, V, da Lei nº 9.868/99, tendo por objeto o inciso X do parágrafo único do art. 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pelas razões que passa a expor.

**I – DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL ESTADUAL IMPUGNADO**

1. O dispositivo impugnado está assim redigido:

*“Art. 118 – As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta e receberão numeração distinta das leis ordinárias.*

*Parágrafo único – Considerar-se-ão leis complementares, entre outras previstas nesta Constituição:*

**X – Lei Orgânica da Polícia Civil.”**

2. A norma acima transcrita, oriunda da atividade do Poder Constituinte Decorrente, afronta diretamente a Constituição Federal, motivo pelo qual se propõe a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**II – DOS PRECEDENTES DESSE COLENDO STF**

3. Em 1994, o Governador do Estado do Rio de Janeiro propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a validade do inciso IX do parágrafo único do art. 118 da Constituição Estadual. Este dispositivo previa a necessidade de lei complementar para a edição do Estatuto dos Servidores Públicos Militares.

4. Essa previsão, no entanto, chocava-se com o texto da Lei Maior, o qual, em seu art. 114, § 7º, e antigo § 9º do art. 42, fazia menção a uma “lei” disciplinadora das situações previstas. Como é de trivial sabença, a referência constitucional a “lei” interpreta-se pela exigibilidade de lei ordinária, e não de lei complementar.

5. Este o entendimento esposado por essa Egrégia Corte no julgamento da ADIN mencionada acima, cujo acórdão, da lavra do ilustre Ministro Moreira Alves, aplica-se em tudo e por tudo à espécie vertente. Confira-se-lhe o raciocínio, *in verbis*:

*“EMENTA: Ação Direta de inconstitucionalidade. Artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.*

*– Não há dúvida de que há relevância jurídica nas questões de saber se, em face da atual Constituição, persiste a necessidade da observância pelos Estados das normas federais sobre o processo legislativo nela estabelecido, bem como se os preceitos do § 9º do artigo 42 e do § 7º do artigo 144, ambos da Carta Magna Federal, os quais aludem a lei ordinária, abarcam o estatuto dos servidores públicos militares.*

*– Dada a relevância jurídica dessas questões, que envolvem o alcance do poder constituinte decorrente que é atribuído aos Estados, é possível – como se entendeu do exame da medida liminar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 568 – utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do **periculum in mora**, para a concessão de medida cautelar, ainda quando o dispositivo impugnado já esteja em vigor há alguns anos.*

*Pedido de liminar deferido, para suspender ex nunc, e até a decisão final, a eficácia do inciso IX do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.”*

*(ADIN nº 1.087-5, DJ 07.04.95)*

6. A hipótese aventada é, guardadas as devidas proporções, idêntica ao caso em análise.

Em acórdão anterior, de autoria do mesmo ilustre Ministro, procedeu-se a um indefectível estudo da situação que agora se enfrenta. Confirme-se:

*“Servidores Públicos. Transformação de cargos ou funções decorrentes da Lei Complementar nº 318/83.*

– A Constituição do Estado de São Paulo, ao exigir a lei complementar para as normas que estabelecem o regime jurídico do funcionalismo público, não cerceia a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para projeto de lei ordinária sobre essa matéria, mas lhe retira a competência, uma vez que não se admite que, por lei ordinária se legisle sobre tal regime, em frontal oposição ao que a Constituição Federal determina em seu art. 57, que é de observância obrigatória pelos Estados-membros **ex vi** do art. 13, III.

– E é por ser inconstitucional a exigência de lei complementar para os estatutos dos servidores civis do Estado feita pelo art. 20, parágrafo único, nº 3, da Constituição do Estado de São Paulo, que a conclusão do acórdão ora recorrido não viola o disposto no artigo 50 da Carta Magna Federal, que só se aplica às leis que, em face desta, podem ser tidas como complementares pelos textos constitucionais estaduais, e não àquelas que, por força da Constituição Federal, só se disciplinam necessariamente por lei ordinária de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

*Recurso extraordinário conhecido em parte, mas não provido, declarando-se a inconstitucionalidade do nº 3, do parágrafo único do artigo 20 da Constituição do Estado de São Paulo.” (RE nº 103.808 SP, in RTJ 114/801 a 812).*

7. Conclua-se esta seção de precedentes jurisprudenciais com excerto do voto do Ministro relator, no recurso extraordinário acima mencionado, de precisa aplicabilidade à situação em tela:

*“Com efeito, o Plenário desta Corte já firmou o entendimento de que, com relação às matérias que são, por força da Constituição Federal, objeto de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, não pode emenda constitucional discipliná-las, e isso porque, a admitir-se que emenda constitucional, ainda que proposta pelo Chefe do Poder Executivo, regule tais matérias, implicaria em cerceamento a posterior iniciativa deste ou dos Governadores que o sucedessem, os quais, em virtude da existência do texto hierarquicamente superior, não poderiam exercer, livremente, seu poder de iniciativa exclusiva de lei ordinária para alterar disciplina em face da conveniência atual da Administração Públi-*

*ca, que é, aliás, a razão de ser da outorga, ao Chefe do Executivo, desse poder.”*

*“Ora, se não se admite que emenda constitucional estadual discipline qualquer das matérias aludidas nos incisos do artigo 57 (atual 112, da CERJ e 61 da CF), por cerceamento do poder de iniciativa exclusiva concedido ao Chefe do Executivo, com maior razão de ser, não é permitido a texto constitucional estadual estabelecer que qualquer dessas matérias só possa ser disciplinada por lei complementar, que, à semelhança da emenda constitucional, exige **quorum** qualificado para sua aprovação (estabelece o art. 50 da Carta Magna que as leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional), o que, além de cercear o poder de iniciativa exclusiva de lei ordinária do Chefe do Executivo, é incompatível com qualquer outra forma de aprovação...”*

*(STF – Plenário, Julg. Unân. no Rest. 103.808 SP, julg. 05.12.84, in RTJ 114/801 a 812.)*

8. Conforme transparece dos julgados colacionados, o entendimento desse Egrégio Tribunal está unanimemente dirigido à declaração da inconstitucionalidade do dispositivo sob protesto. Cumpre, ainda assim, esmiuçar exaustivamente o argumento.

### III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO REFERIDO DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

#### III.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

O § 7º do art. 114 da Constituição Federal é bastante claro:

*“Art. 144 –.....*

*§ 7º – A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.”*

10. A referência que se faz é à “lei”. Como se sabe – e já o mencionamos –, no sistema constitucional federal, embora se precise perquirir os princí-

pios da competência para se concluir se a “lei” será federal ou estadual, ou se a matéria demandará tratamento geral por lei federal, e minudenciação por lei estadual, quanto à espécie normativa não restam dúvidas: a “lei” será lei ordinária. Em todos os trinta e sete dispositivos optantes por lei complementar, a enunciação é expressa (José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3ª edição, p. 235).

11. Pois bem. O art. 118, no inciso X de seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, menciona que lei complementar constituirá a Lei Orgânica da Polícia Civil. O constituinte estadual incorreu em flagrante inconstitucionalidade. Confira-se.

12. Poder Constituinte Originário é soberano. Criando ou recriando o Estado, não se lhe opõe nenhuma restrição de direito positivo anterior. Tal ilimitação não subsiste na figura do Poder Constituinte Derivado, o qual se divide entre o poder de reforma constitucional – cujos limites circunstanciais, procedimentos e materiais estão elencados no art. 60, §§ 1º a 4º, da CRFB – e o poder constituinte decorrente, corolário da autonomia estadual.

13. Mas que se não confunda a *autonomia estadual* com a soberania reconhecida ao Poder Constituinte Originário. O art. 25 da Carta Magna afirma que *os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

14. José Afonso da Silva, em magistério clássico, entende que tais princípios limitadores compreenderiam os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos. Os primeiros, cuja denominação remonta a Pontes de Miranda, corresponderiam àqueles claramente enunciados – limites expressos –, importantes a ponto de seu descumprimento provocar reação sob a forma de intervenção federal. Em termos práticos, são os limites do art. 34, VII, da Lei Maior.

15. Já os princípios constitucionais estabelecidos são aqueles que:

*“limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto do Constituição.”* (Apud José Afonso da Silva, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17ª ed., Malheiros, p. 595).

16. Alguns desses princípios geram limitações expressas, outros limitações implícitas: e há, por fim, aqueles que são limitações decorrentes do

sistema constitucional adotado. É dessa última espécie o princípio da simetria.

17. Decorrência da estrutura da Federação brasileira e da idéia de supremacia e rigidez constitucionais, o princípio da simetria transplanta para a esfera estadual e municipal as grandes linhas organizatórias imediatamente aplicáveis à União Federal da República. Assim, se se adotasse o sistema parlamentarista de governo, e ainda que só se fizesse referência – na Constituição Federal – ao Congresso Nacional, é certo que a esfera estadual de governo também contaria com a primazia do legislativo.

18. Neste passo, evidente que se reputa o processo legislativo como uma das áreas de atuação da simetria. Não cabe ao constituinte estadual estabelecer a exigência de lei complementar, quando o Poder Constituinte Originário contentou-se, ao tratar da matéria, com a lei ordinária. Ainda uma vez, José Afonso da Silva trará luzes à questão:

*“Dos princípios do Estado democrático de Direito provém que as unidades federadas só possam atuar segundo o princípio da legalidade, da moralidade e do respeito à dignidade da pessoa humana (arts. 1º, 5º, II, e 37); daí também decorre que os Estados têm que atender os princípios constitucionais relativamente ao processo de formação das leis, tais como critério da iniciativa das leis, incluindo a iniciativa popular, e os de elaboração legislativa, compreendidas as regras sobre o veto e sanção de projeto de lei.”* (Apud José Afonso da Silva, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17ª ed., Malheiros, p. 598).

19. Para que se esgote o assunto, convém ressaltar que os doutrinadores mencionam várias tipologias principiológicas referentes à limitação do constituinte estatal. Ainda que se modifique a denominação, a idéia subjacente às várias classificações – o respeito à modelagem constitucional federal, mesmo que de modo implícito, mas seguramente de forma lógica e necessária – é a mesma. Há quem advogue a tripartição dos princípios – os sensíveis, os estabelecidos, e os *extensíveis*, que seriam os aplicáveis – por intermédio da simetria – às diversas esferas federativas. Exemplifique-se a diversidade taxiológica com a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

*“Princípios (propriamente ditos) de limitação. Quais serão esses princípios limitativos da autonomia estadual?”*

*“Não há dificuldade em identificar alguns princípios, que a Lei Magna explicita, os quais incontestavelmente são impostos aos Estados. São os que enumera o art. 34, VII, da Constituição de 1988, apresentando-se como de observância imperativa por parte dos Estados...”*

*“Pelo menos um outro parece lógico acrescentar: a separação dos poderes.”*

*“Realmente convém lembrar que a Constituição Federal considera intocáveis, no art. 60, p. 4ª, determinados princípios, os quais não podem ser abolidos sequer por emenda constitucional...”*

*“Normas de preordenação. Não pode ser negado, contudo, que, além dos princípios acima referidos (em sentido preciso), a Constituição brasileira impõe aos Estados normas específicas que o constituinte estadual não pode afastar.”*

*“Dentre estas avultam as que se podem chamar de regras de preordenação institucional, por definirem a estrutura de órgãos estaduais.”*

*“Igualmente, a Constituição Federal preordena a organização dos Estados, em muitos pontos, por meio de regras de extensão normativa. É o caso freqüente no seu texto, de estender aos Estados as regras que presidem uma instituição, ou lhes cometem poderes.” (Apud Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição de 1988. 1ª ed., Saraiva).<sup>1</sup>*

20. Norma de preordenação, princípio constitucional extensível em virtude da simetria, princípio constitucional estabelecido como corolário da idéia de Estado Democrático de Direito e de Federação – como se queira. O fato é que o constituinte estadual, ao exigir lei complementar no art. X do parágrafo único do art. 118 da Constituição Estadual, em confronto com a exigência de lei ordinária do art. 144, § 7º, da Magna Carta, incidiu em indesculpável inconstitucionalidade.

21. Ainda que se não entendesse pela aplicação do princípio constitucional da simetria, a inconstitucionalidade do indigitado inciso restaria patente: e isto porque, conforme se depreende de simples leitura, o art. 144, § 7º, trata de comando **diretamente aplicável aos Estados**. A lei referida, além de ordinária, é também *estadual*. Como se sabe, a organização das polícias civis é matéria atribuída à competência dos Estados. Dessa feita,

a invalidade do inciso X do parágrafo único do art. 118 da Constituição Estadual sustenta-se em duas ordens de raciocínio: a previsão de lei ordinária, feita pela Constituição da República no art. 144, § 7º, seria extensível ao plano estadual; e, de maneira ainda mais direta, **o próprio art. 144, § 7º**, estaria tratando de lei ordinária estadual, razão por que não poderia o constituinte estadual aventar espécie normativa diversa daquela pela qual a Carta Magna expressamente optou.

### III.2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE POR CERCEAMENTO DO PODER EXECUTIVO

22. Ao Governador do Estado é conferida iniciativa privativa quanto a projetos de lei que tratem do regime jurídico dos servidores públicos estaduais. É a disposição do art. 112, § 1º, II, “b”, da Constituição Estadual, em paralelismo à Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, “c”. E assim se faz por uma especial deferência do legislador constituinte ao Executivo, em matérias que, por sua especificidade, entende-se que só ele estaria plenamente habilitado a disciplinar.

23. Tal se justifica pela relevância que essas matérias – organização da Administração Pública, regime jurídico e remuneração de servidores, dentre outras – têm no quadro geral da governabilidade. Com efeito, é ao Chefe do Poder Executivo que cabe exercer a direção superior da Administração Pública, sendo razoável que se reserve a iniciativa das leis pertinentes ao tema.

24. Ora, se determinado assunto é de competência privativa do Governador do Estado, e o constituinte originário decidiu que, na hipótese, a espécie normativa adotada seria a lei ordinária, nada há que justifique a exigibilidade de lei complementar, a qual, como é sabido, exige – para aprovação – *quorum* de maioria absoluta.

25. A fraude ao devido processo legislativo configura-se a partir do momento em que se exige do Executivo – em matéria de sua privativa iniciativa – *mais* do que a Constituição Federal expressamente mencionou. No sistema de harmonia e separação dos Poderes, é razoável supor que o Executivo conte com determinado bloco parlamentar que lhe constituirá a base de apoio. É esta base, geralmente majoritária, que lhe garantirá a sustentação política e a aprovação de projetos de lei de sua iniciativa.

26. Por evidente que inexistente direito subjetivo a ver qualquer projeto de lei aprovado. Porém há que se garantir a observância das regras atinentes ao processo legislativo e à espécie normativa fixadas na Lei Maior: uma tal violação servirá para reduzir a **esfera de disposição política** do Executivo,

ormente em **matérias em que a própria Constituição Federal reconheceu-lhes o íntimo interesse.**

27. Ainda que se fizesse abstração da violação ao princípio da simetria – rejeitando-se orientação até certo ponto cristalizada pela jurisprudência desta Corte –, ou o fato de que a “lei” mencionada no § 7º do art.144 da CRFB é, além de ordinária, *estadual*, não prosperaria o dispositivo da Constituição Estadual. Isto diante da evidente fraude ao devido processo legislativo, com a exigência de que o Executivo disponha, em Assunto de sua privativa iniciativa, não apenas de maioria simples – mas de maioria absoluta, para a aprovação do projeto de lei de sua autoria. Registre-se que essa limitação não deflui da contenção mútua que deverá existir entre os Poderes. Trata-se tão somente de influência indevida. Dir-se-ia: de exacerbação estadual face ao Constituinte Originário.

#### IV – DA MEDIDA CAUTELAR *IN LIMINE* E DE SEUS REQUISITOS

##### IV.1 – DO *FUMUS BONIS IURIS*

28. Não restam dúvidas sobre a inconstitucionalidade do inciso X, parágrafo único, art. 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de violação patente à disciplina do art. 144, § 7º, da Carta Magna e à sistemática constitucional como um todo. Em síntese, o constituinte estadual exige o que não lhe cabe e envereda por onde não devia. Mais do que aparência, o bom direito está *presente* de forma insofismável.

##### IV.2 – DO *PERICULUM IN MORA*

29. A demora na decretação da inconstitucionalidade importará grave e irreparável prejuízo à Administração Pública Estadual. É o que se passa a demonstrar.

30. O texto básico da carreira dos policiais civis fluminenses é o Dec.-Lei 218/75. Segundo a Constituição Estadual, caso existisse uma Lei Orgânica da Polícia Civil, esta possuiria o *status* de lei complementar. Por via de consequência, o Estatuto dos Policiais Civis do Estado – que é precisamente o Dec.-Lei 218/75 – assumirá tal posição hierárquico-normativa.

31. Por sua vez, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, no esforço de modernizar a sistemática da segurança pública, vem adotando uma série de medidas de cunho moralizador. Uma delas foi a criação da Corregedoria-Geral Unificada, através da Lei estadual nº 3.403. Frise-se: lei *ordinária* estadual.

32. O Estatuto da Polícia Civil não prevê a Corregedoria-Geral, muito menos a admite como órgão das decisões proferidas pela Chefia da Polícia Civil. Graças à inobservância da Constituição Federal, da parte do constituinte estadual, ter-se-ia estabelecida situação verdadeiramente caótica: decreto-lei recepcionado como lei complementar; lei complementar, quando se deveria estabelecer lei ordinária que dispõe sobre assunto reservado a lei complementar, que jamais poderia existir. Tudo isso em prejuízo do pronto atendimento do interesse público.

33. Como se percebe, há irreparável perigo na demora da declaração de inconstitucionalidade. A Administração Pública ver-se-á gravemente tolhida em sua política de segurança pública. Para não se mencionar o grande número de ações judiciais que eventualmente seriam propostas questionando a atuação da Corregedoria. Poder-se-ia imaginar um projeto moralizador abortado pela violação à Lei Maior que ora se enfrenta.

34. Que não se argumente inexistir *periculum in mora* pelo fato de a Constituição Estadual já haver sido promulgada desde longa data. A inconstitucionalidade existe desde então. No entanto, o perigo surge a partir do momento funcional mencionado. De qualquer forma, em questões de mais alta relevância federativa – e trata-se de um exemplo –, o Excelso Pretório admite, no controle concentrado, para efeito de concessão de medida cautelar, o juízo de conveniência. A jurisprudência é farta. Mencione-se o acórdão da ADIN nº 1087-9, transcrito na parte I desta petição, ou ainda o seguinte julgado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 568-AM (Medida cautelar – Tribunal Pleno) Relator: o Sr. Ministro Celso Mello.

Requerente: Governador do Estado do Amazonas.

Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Ação direta de inconstitucionalidade – Constituição do Amazonas – Servidor público – Concessão de vantagem – Alegada usurpação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo – Processo Legislativo – Extensão e limites do poder constituinte decorrente – Medida cautelar deferida.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício do poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República.

*O poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental.*

*Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. Graus distintos de eficácia e de autoridade. Doutrina.*

*A norma que, inscrita em Constituição Estadual, autoriza o servidor público a computar, para efeito de adicional pelo tempo de exercício de cargo ou função de confiança, o período de serviço prestado nas três esferas de governo, sugere a discussão em torno da extensão do poder constituinte deferido aos Estados-membros, no que concerne à observância dos princípios inerentes ao processo legislativo instituído na Carta da República.*

***A alta relevância da questão – alcance do poder constituinte decorrente atribuídos aos Estados-membros – torna possível invocar o juízo de conveniência, que constitui critério adotado e aceito pelo Supremo Tribunal Federal, em sede jurisdicional concentrada, para efeito de concessão de medida cautelar. Precedentes.”***

*(ADIN nº 568, julg. em 20.09.91; in RTJ 138/64.)*

35. Na esteira destas considerações, urge seja deferida *in limine* a suspensão da eficácia do inciso X do parágrafo único do art. 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ante o *periculum in mora* e a relevância do tema.

## **V – DOS PEDIDOS LIMINAR E PRINCIPAL**

36. Em face do exposto, comprovada a inconstitucionalidade do referido dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro em confronto com a Constituição Federal, pede-se:

- a) seja deferida, *inaudita altera parte*, a suspensão da eficácia do art. 118, parágrafo único, inciso X, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, até decisão final;
- b) seja notificada a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, para prestar as informações que entender cabíveis

(art. 6º, Lei nº 9.868/99) e ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República (art. 8º, Lei nº 9.868/9);

c) seja, ao final, julgada procedente a presente ação direta, com a declaração da inconstitucionalidade do art. 118, parágrafo único, inciso X, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, setembro de 2000

**ANTHONY GAROTINHO**  
Governador do Estado

**FRANCESCO CONTE**  
Procurador-Geral do Estado