

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.314-4 – RJ  
(Medida Liminar)**

Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: O Senhor Ministro Moreira Alves

**EMENTA:** *Ação Direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Inciso X do parágrafo único do 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 o preceito do § 7º do artigo 144 da Carta Magna Federal, o qual alude a lei ordinária, se aplica à Lei Orgânica da Polícia Civil Estadual.*

*– Dada a relevância jurídica dessas questões, que envolvem o alcance do Poder Constituinte Decorrente que é atribuído aos Estados, é possível – como se entendeu em precedentes desta Corte, – utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do **periculum in mora**, para a concessão de medida liminar, ainda quando o dispositivo impugnado já esteja em vigor há anos.*

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

**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, em deferir a liminar para suspender até a decisão final da ação direta de inconstitucionalidade a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 25 de abril de 2001

**Marco Aurélio**  
Presidente

**Moreira Alves**  
Relator

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – (Relator):** O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro propõe a presente ação direta para arguir a inconstitucionalidade do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual reza:

*“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.”*

Depois de invocar, como precedentes desta Corte, o acórdão prolatado para a concessão de liminar na ADIN 1.087 (em que se teve como relevante a fundamentação jurídica e em que se considerou ocorrente a conveniência para se suspender a eficácia do inciso IX do parágrafo único do mesmo artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) e o aresto proferido, sob o império da Emenda Constitucional nº 1/69, no RE 103.808, sustenta o requerente, de início, que o dispositivo impugnado é inconstitucional, porquanto não observa o princípio da simetria tendo em vista que no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal há referência apenas a lei - e nesses casos a jurisprudência desta Corte tem entendido que se trata de lei ordinária por não haver a Constituição exigido expressamente lei complementar - para a disciplina da organização e o fundamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, ao contrário do que ocorre com o dispositivo ora atacado, que exige lei complementar para a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado. E acrescenta quanto a esse princípio de simetria:

*“Mas que não se 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 da 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 força da Constituição 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)." (fls. 7/9)

Ademais, alega que a inconstitucionalidade em causa é patente porque se depreende da leitura do artigo 144, § 7º, da Constituição Federal que encerra ele um comando que é diretamente aplicável aos Estados, sendo, pois, a referida lei, além de ordinária, estadual, pois a organização das polícias civis é da competência dos Estados.

E é de considerar-se também que há, no caso, inconstitucionalidade por cerceamento do Poder Executivo, uma vez que lhe é conferida iniciativa privativa quanto a projetos de lei que tratem do regime jurídico dos servidores públicos estaduais, prevista na Constituição Estadual em paralelismo com a Constituição Federal em seu artigo 61, § 1º, II, "c", e, assim sendo, "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", havendo fraude ao devido processo legislativo se "se exige do Executivo - em matéria de sua privativa iniciativa - mais do que a Constituição Federal expressamente mencionou".

Requer-se, por fim, além da procedência da ação, a concessão de liminar por estarem presentes o *fumus boni iuris* e a conveniência ou o *periculum in mora*, este pela circunstância de ver-se a Administração Pública gravemente tolhida em sua política de segurança pública para a tomada de medidas moralizadoras como a da criação da Corregedoria Geral Unificada pela Lei ordinária estadual nº 3.403, que poderia ser impugnada porquanto:

*"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."* (fls. 14)

Solicitadas informações (art. 10, *caput*, da Lei nº 9.868/99), foram elas prestadas pela Assembléia Legislativa a fls. 38/42. Nelas, alega-se:

*"Não assiste razão, no entanto, ao Requerente. Com efeito, nenhuma medida governamental, no campo da segurança pública, foi, até agora, obstada pela disposição do art. 118, parágrafo único, inciso X, da Constituição Estadual. Ao contrário, é o próprio Requerente que noticia já ter sido criada, mediante lei ordinária estadual (Lei nº 3.403), a Corregedoria Geral Unificada - órgão com poder de revisão das decisões proferidas pela Chefia da Polícia Civil -, cujos atos, decerto, nascerão com presunção de legalidade e dotados de imperatividade e auto-executoriedade, atributos de qualquer ato administrativo, sendo, ainda, que qualquer impugnação judicial que viessem a sofrer, fundada na inconstitucionalidade formal da aludida Lei nº 3.403, estaria sujeita ao prévio controle difuso do próprio artigo 118, parágrafo único, inciso X, da Constituição Estadual.*

*Sendo assim, nada há que justifique, na hipótese vertente, nem mesmo razões de conveniência da Administração, tal como sustentado na inicial, a excepcional medida de suspensão liminar do dispositivo impugnado, vigente há mais de dez anos."* (fls. 41)

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação do Pleno.

É o relatório.

## VOTO

### O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

1. O Pleno desta Corte ao deferir o pedido de liminar, na ADIN 1.087, que diz respeito a caso análogo ao presente (a arguição de inconstitucionalidade do inciso IX do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que exige que o Estatuto dos Servidores Públicos Militares seja editado por Lei Complementar), acompanhou, por unanimidade, o voto que, como relator, então proferi, *verbis*:

*“Não há dúvida de que há relevância jurídica nas questões de saber se, em face da atual Constituição, persiste a necessidade de 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 no 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.”*

Basicamente, essa fundamentação, no que concerne à observância do processo legislativo previsto na Constituição Federal e do disposto no § 7º de seu artigo 144, se aplica ao caso presente em que o inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro exige que a Lei Orgânica da Polícia Civil seja editada por Lei Complementar e não por Lei Ordinária.

2. Em face do exposto, defiro o pedido de liminar, para suspender, **ex nunc** e até a decisão final desta ação, a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

### VOTO (MEDIDA LIMINAR)

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:** Sr. Presidente, não sou nenhum entusiasta do tal princípio de simetria necessária, como posto na petição inicial. Mas o art. 144, § 7º, da Constituição Federal, que se refere a legislações estaduais e alude unicamente à lei - o que temos interpretado como excludente do uso de lei complementar (assim, ADIn MC 1087-RJ, Moreira Alves, 01.02.95, e RE 225.602, Velloso, 25.11.98) - basta-me para atender ao requisito da plausibilidade e deferir a cautelar.

Acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator.

### EXTRATO DE ATA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.314-4 medida liminar

Proced.: Rio de Janeiro

**Relator: Min. Moreira Alves**

Repte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Adv.: PGE-RJ - Francesco Conte

Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Decisão: Deferida a liminar para suspender até a decisão final da ação direta de inconstitucionalidade a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso (Presidente), Néri da Silveira e Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 25.4.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

**Luiz Tomimatsu**  
Coordenador