



ACÓRDÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 2014272-83.2014.815.0000.

RELATOR: Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

REQUERENTE: Procurador-Geral de Justiça.

1º REQUERIDO: Governador do Estado da Paraíba.

2º REQUERIDO: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

1º *AMICUS CURIAE*: Associação dos Policiais Militares Licenciados a Pedido do Estado da Paraíba – APMLP/PB.

ADVOGADO: Alexei Ramos de Amorim (OAB/PB n.º 9.164) e outro.

2º *AMICUS CURIAE*: Associação Paraibana dos Servidores Militares Licenciados (antiga Associação dos Ex-PM de Patos e Região).

ADVOGADO: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB n.º 1.663) e outros.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 48-A, §14, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 37/2014. REINTEGRAÇÃO DE SERVIDORES MILITARES LICENCIADOS SEM OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES CONSTITUCIONAIS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DO PODER EXECUTIVO, DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA, DA COISA JULGADA E DA REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. SUPOSTA ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS CONCRETOS. CRIAÇÃO DE DESPESAS EM DETRIMENTO DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO SUBSTANCIAL. SIMPLES REPETIÇÃO DE REGRA GERAL DE ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM DESCONFORMIDADE COM FORMALIDADES ESSENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA DE INICIATIVA DE DEPUTADO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ART. 63, §1º, II, “B”, PRIMEIRA FIGURA, E “C”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO COM EFEITOS RETROATIVOS À DATA DE SUA PUBLICAÇÃO.

1. O §14 do art. 48-A da Constituição Paraibana, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 37, de 21 de outubro de 2014, reiterou, pura e simplesmente, a regra geral segundo a qual um ato administrativo produzido sem atendimento das formalidades essenciais previstas em lei deve ser anulado, sem dispor a respeito de interrupção de prazo prescricional ou decadencial, tampouco de aplicação retroativa a casos concretos determinados.

2. Em outros termos, o legislador apenas cristalizou na Constituição Estadual, de forma geral e abstrata, o instituto da reintegração para os militares, a par da previsão já existente para os civis, reforçando um raciocínio que já decorria da principiologia e da interpretação sistemática constitucional antes da promulgação da Emenda impugnada. Inconstitucionalidade material não verificada.

3. Os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição Estadual que se referem ao regime jurídico dos servidores públicos, civis ou militares, versando

sobre remuneração, quantitativos, aposentadoria, apuração disciplinar, reintegração, remoção, etc., são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 63, §1º, II, “b”, primeira figura, e “c”, da Constituição Paraibana.

4. As emendas constitucionais, oriundas do poder constituinte derivado, também se sujeitam à reserva de iniciativa, e não apenas os projetos de lei, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade formal declarada em virtude da iniciativa parlamentar da Emenda impugnada.

VISTOS, examinados, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade tombada sob o n.º 2014272-83.2014.815.0000, em que figuram como Requerente o Procurador-Geral de Justiça e Requeridos o Governador e o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

ACORDAM os Membros do Pleno deste egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, seguindo o voto do Relator, à unanimidade, em **declarar a inconstitucionalidade formal do §14 do art. 48-A da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional n.º 37/2014, de modo retroativo à data de sua publicação na imprensa oficial.**

VOTO.

O **Procurador-Geral de Justiça** ajuizou a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade** tendo por objeto o §14 do art. 48-A da Constituição Paraibana, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 37, de 21 de outubro de 2014, cujo teor dispõe que “o Servidor Público Militar Estadual, que foi licenciado a pedido por ato administrativo sem atender as formalidades constitucionais em que pese também a publicação do ato em Diário Oficial, estabelecido no Art. 37 da CF, deve ser reintegrado a corporação com todos os direitos restabelecidos” (*sic*).

Alegou que o dispositivo é formalmente inconstitucional por ter determinado a anulação de atos administrativos concretos produzidos pelo Executivo e veiculado normatização referente a processo administrativo, vilipendiando o princípio da separação dos Poderes, a iniciativa privativa do Governador do Estado, preceituada pelo art. 86, VI, da Constituição Estadual, o poder de autotutela da Administração e o poder-dever do Judiciário de analisar eventual ilegalidade em cada caso concreto.

Sustentou, também, que o dispositivo é materialmente inconstitucional por criar aumento de despesa para o Poder Executivo, ocasionado pelo potencial reingresso de aproximadamente quinhentos policiais licenciados há vários anos, em desconformidade com o art. 64, I, da Constituição Estadual.

Defendeu, ainda, que a reintegração dos referidos policiais colide com a regra do concurso público insculpida no art. 30, VIII, da Constituição Paraibana.

Requeru, com êxito, f. 343/347, o deferimento de medida cautelar para que fosse liminarmente suspensa a eficácia do dispositivo indicado e, no mérito, pediu a declaração de sua inconstitucionalidade.

Em suas Informações, f. 382/393, o Governador do Estado alegou que o dispositivo é formalmente inconstitucional, porquanto a modificação do regime

jurídico e do efetivo da Polícia Militar é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 63, §1º, II, “c”, da Constituição Paraibana, pugnando pela procedência do pedido.

O Presidente da Assembleia Legislativa, f. 400/401, pugnou pela improcedência do pedido, afirmando que o processo legislativo em discussão observou todas as disposições constitucionais e regimentais aplicáveis à espécie.

Citado para realizar a defesa do ato impugnado, o Procurador-Geral do Estado também defendeu sua inconstitucionalidade formal, nos mesmos termos das Informações prestadas pelo Governador, f. 370/380.

A Associação dos Policiais Militares Licenciados a Pedido do Estado da Paraíba – APMLP/PB, f. 65/76, e a Associação dos Ex-PM de Patos e Região, atualmente denominada Associação Paraibana dos Servidores Militares Licenciados, f. 312/313 e 358, requereram, com êxito, sua admissão como *amici curiae*, e defenderam a constitucionalidade do dispositivo impugnado.

As referidas Associações alegaram que vários licenciamentos foram determinados de ofício e não a pedido, sem oportunidade de ampla defesa e contraditório e sem publicação no Diário Oficial, em desconformidade com o art. 85 da Lei n.º 3.909/77, sendo nulos, nos termos da Súmula n.º 15 deste Tribunal e da Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal.

Defenderam que a Emenda corrige essa suposta ilegalidade e que, portanto, não fere a Constituição Estadual.

Sustentaram, ainda, que os licenciados já eram servidores concursados ao tempo do licenciamento, não havendo, portanto, vilipêndio à regra do concurso público nem criação de despesas extraordinárias por parte da Emenda n.º 37/2014, tampouco invasão de competência administrativa por parte do Legislativo, pugnando, ao final, pela improcedência do pedido.

Intimadas para apresentarem razões finais, f. 436/437, as referidas Associações quedaram-se inertes, consoante a Certidão de f. 440.

Em sua manifestação final, f. 443/446, o Procurador-Geral de Justiça repisou os termos da Inicial.

É o Relatório.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade impugna o §14 do art. 48-A da Constituição Paraibana, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 37, de 21 de outubro de 2014, transcrito a seguir, f. 306:

Art. 48-A. São militares do Estado, os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que serão regidos por estatuto próprio, estabelecido em Lei Complementar.

[...]

§14. O Servidor Público Militar Estadual, que foi licenciado a pedido por ato administrativo sem atender as formalidades constitucionais em que pese também a publicação do ato em Diário Oficial, estabelecido no Art. 37 da CF, deve ser reintegrado a corporação com todos os direitos restabelecidos.

Do ponto de vista substancial, a redação do §14 apenas asseverou que o servidor militar licenciado por ato inválido (que não atendeu as “formalidades constitucionais”) deve ser reintegrado à Corporação com todos os direitos restabelecidos.

Esse raciocínio sempre foi aplicado, independentemente de disposição constitucional específica para a categoria dos servidores militares (para os servidores civis, a CF/88 previu o instituto da reintegração no seu art. 41, §2º¹, e a Constituição Estadual no seu art. 35, §2º²).

A anulação de um ato administrativo por inobservância de formalidade essencial prevista em lei é objeto da Teoria Geral do Direito Administrativo desde tempos imemoráveis, inexistindo necessidade, para ser implementada, de previsão normativa específica relativa a cada subespécie de relação jurídico-administrativa.

As alegações de inconstitucionalidade material partem do pressuposto de que o novel dispositivo se preordenou a contemplar determinado grupo específico de militares que, na década de noventa, foram licenciados da Polícia Militar, havendo controvérsia a respeito do caráter desse licenciamento – se voluntário ou *ex officio*.

O §14, contudo, não traz qualquer referência a sujeitos determinados, limitando-se a reiterar, em âmbito constitucional, um princípio geral de direito: um ato nulo (isto é, que não atendeu às formalidades essenciais previstas em lei para sua confecção) deve ser extirpado da realidade jurídica juntamente com todos os seus efeitos.

A análise da constitucionalidade de determinada lei ou emenda se limita à redação que, mediante processo legislativo previamente concebido, foi transformada em linguagem jurídica, não se ocupando o Judiciário, nessa valoração, dos vetores sociais ou políticos que se conjugaram para a gênese da norma objeto do juízo de adequação constitucional.

Tais nuances extrajurídicas são objetos de outras Ciências, a exemplo da Sociologia, da Psicologia e da Ciência Política, e não da Ciência do Direito, que se ocupa, exclusivamente, das proposições normativas deonticamente estruturadas, construídas a partir da atividade interpretativa dos enunciados prescritivos admitidos como linguagem jurídica pelo sistema jurídico (e não pelos sistemas político, social ou econômico).

Portanto, ainda que se admita, hipoteticamente, eventual ânimo psíquico de contemplar determinado grupo específico de particulares, as intenções subjetivas, os

1 Art. 41. *Omissis*.

[...]

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

2 Art. 35. *Omissis*.

[...]

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

impulsos morais e sociais do Parlamento somente se transmudam em normas jurídicas se objetivamente externalizados em linguagem jurídica.

Nenhum desses supostos vetores se encontra materializado na redação do impugnado §14.

A partir do enunciado textual convertido em linguagem jurídica, somente se pode construir uma única estrutura deôntica: um ato nulo deve ser invalidado por não atender a formalidades essenciais, e nada mais que isso.

Não há espaço para se admitir que a interpretação histórica de determinado enunciado prescritivo extrapole os signos convertidos em linguagem jurídica.

O método de interpretação histórico, como qualquer outro, tem como ponto de partida e como limite o próprio texto transformado em lei pelo processo legislativo.

Não se nega que determinado termo ou locução presentes nos enunciados textuais tenham seu significado e alcance construídos a partir de atividade interpretativa que se utilize de investigação histórica de sua formação.

Não se pode, contudo, extrapolar os limites ditados pelo texto, a ponto de se afirmar que determinada proposição foi direcionada para determinada categoria de particulares ou para atos concretos pretéritos, sem que nenhum termo presente no enunciado permita tal conclusão.

A interpretação histórica, portanto, assim como qualquer outra, não pode extrapolar os limites ditados pelos signos reduzidos a linguagem jurídica pela via concebida pelo sistema jurídico.

A redação do novel dispositivo, além de não veicular qualquer regra de interrupção de prazo prescricional ou decadencial, não contém indicação de sujeitos determinados ou momentos históricos pré-definidos, de sorte que não se está diante de um comando normativo individual e concreto de nulificação imediata e automática de atos administrativos pré-confeccionados.

A Emenda Constitucional trouxe uma norma geral e abstrata com estrutura deôntica padrão - se ocorrer inobservância de formalidade essencial (antecedente), deve ser anulado o ato (consequente) – e não uma norma individual e concreta.

Portanto, não interfere na sistemática de qualquer cômputo temporal, não viola a coisa julgada, não suprime a autotutela administrativa nem vilipendia a independência de qualquer Poder, reiterando, tão somente, um princípio genérico aplicado especificamente ao regime jurídico dos servidores militares: um ato administrativo que não atende a formalidades essenciais deve ser anulado pela Administração em sede de autotutela ou pelo Judiciário se houver pretensão resistida, e nada mais que isso.

Em outros termos, o legislador apenas cristalizou na Constituição, de forma geral e abstrata, o instituto da reintegração para os militares, a par da previsão já existente para os civis, reforçando o raciocínio que já decorria da principiologia e da

interpretação sistemática constitucional antes da promulgação da Emenda.

Se a intenção do constituinte estadual era outra, mais específica, não restou declinada na redação promulgada, sendo vedado a este Poder construir interpretação que extrapole os limites da dicção normativa e adentre em campo de análise extrajurídica.

Ante o expendido, não reputo configurada a alegada inconstitucionalidade material, porquanto os institutos da prescrição, da decadência, da autotutela administrativa, da coisa julgada, da autonomia administrativa, do concurso público e da separação dos Poderes não sofreram interferência do novel dispositivo.

Passo à análise da alegação de inconstitucionalidade formal.

Em que pese a ausência de inovação substancial, a Emenda Constitucional n.º 37/2014 foi proposta por Deputados Estaduais, consoante se depreende dos documentos de f. 19, 402, 407/408, 410 e 414, e não pelo Chefe do Poder Executivo.

Os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição Estadual que se referem ao regime jurídico dos servidores públicos, civis ou militares, versando sobre remuneração, quantitativos, aposentadoria, apuração disciplinar, reintegração, remoção, etc., são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 63, §1º, II, “b”, primeira figura, e “c”, da Constituição Paraibana, *in verbis*:

Art. 63. *Omissis*.

[...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) **organização administrativa**, matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;

c) **servidores públicos do Estado, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, **reforma e transferência de militares para a inatividade**;

As emendas constitucionais, oriundas do poder constituinte derivado, também se sujeitam à reserva de iniciativa, e não apenas os projetos de lei, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a seguir ilustrada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da

Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007 (STF, ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, Dje-200, divulgação em 22/10/2009, publicação em 23/10/2009).

No mesmo sentido: **ADI 3777**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, DJE-026, divulgação em 06/02/2015; **ADI 1440**, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, DJE-218, divulgação em 05/11/2014; **ADI 1381**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, DJE-197, divulgação em 08/10/2014; **ADI 3555**, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJE-084, divulgação em 07/05/2009; **ADI 3267**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ de 24/06/2005; **ADI 2819**, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ de 02/12/2005; dentre outros.

Portanto, reputo configurada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Posto isso, **julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade formal do §14 do art. 48-A da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional n.º 37/2014, de modo retroativo à data de sua publicação na imprensa oficial.**

É o voto.

Presidiu o julgamento, realizado na Sessão Ordinária do dia 08 de fevereiro de 2017, o Excelentíssimo Senhor Desembargador Joás de Brito Pereira Filho, Presidente deste Sodalício, e dele participaram, além de mim, Relator, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores João Benedito da Silva (Vice-Presidente), Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, José Ricardo Porto, Carlos Martins Beltrão Filho, Leandro dos Santos, José Aurélio da Cruz (Corregedor-Geral de Justiça), Oswaldo Trigueiro do Vale Filho, Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Márcio Murilo da Cunha Ramos e Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Impedidos o Exmo. Des. João Alves da Silva, o Sr. Dr. Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos), o Sr. Dr. João Batista Barbosa (Juiz convocado para substituir o Des. Saulo Henrique de Sá e Benevides), o Sr. Dr. Ricardo Vital de Almeida (Juiz convocado para substituir a Exma. Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira) e o Sr. Dr. Aluízio Bezerra Filho (Juiz convocado para substituir o Des. Arnóbio Alves Teodósio). Ausentes, justificadamente, as Excelentíssimas Desembargadoras Maria das Graças Moraes Guedes e Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti.

Presente à sessão o Exm.º Sr. Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça, em substituição ao Exm.º Procurador-Geral de Justiça Bertrand de Araújo Asfora.

Gabinete no TJ/PB em João Pessoa,

Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira
Relator