

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.564 PARANÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : PGE-PR - SÉRGIO BOTTO DE LACERDAE OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “C”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, “E” C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO.

1. O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal).

3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados.

4. A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o **pertinente ao processo legislativo**, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03).

5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta).

6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, “e” c.c art. 84, II e VI, da CF).

7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, *verbis*: “14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera ‘...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação’ (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005).”

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta.

Brasília, 13 de agosto de 2014.

Ministro **LUIZ FUX** – Relator

Documento assinado digitalmente

13/08/2014

PLENÁRIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.564 Paraná

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : PGE-PR - SÉRGIO BOTTO DE LACERDAE OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Cuidam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná, em face da Lei Complementar n. 109, de 23 de junho de 2005, do Estado do Paraná, por ofensa aos artigos 2º, 61, § 1º, II, “c”, e 84, II e III, da Constituição da República.

A Lei Estadual impugnada contém a seguinte redação:

“Art. 1º A propositura de ação regressiva, prevista no parágrafo 6º do artigo 27 da Constituição Estadual, contra os agentes públicos que, nesta qualidade, por dolo ou culpa, deram causa à condenação da Administração Pública, Direta ou Indireta deverá ser promovida pela Procuradoria Geral do Estado, no prazo de 90 (noventa) dias contados do trânsito em julgado da decisão condenatória ao pagamento dos danos decorrentes do ato administrativo comissivo ou omissivo.

Parágrafo único. O caso previsto no caput deste artigo impõem-se [sic] para efeito de responsabilização da autoridade competente pela propositura da ação regressiva, sem importar em decadência do direito do Poder Público Estadual de ressarcir-se pelo dano sofrido, na forma da lei processual.

Art. 2º A não propositura da ação regressiva no prazo previsto no artigo 1º desta lei, importará na aplicação de multa diária, correspondente a 1/30 (um, trinta avos) do montante da remuneração mensal dos servidores públicos responsáveis pela propositura da ação ou pela determinação da sua propositura.

Art. 3º Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.”

Os artigos 2º, 61, § 1º, II, “c”, e 84, II e III, da Constituição da República, preconizam, por sua vez, que:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.(...)”

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”

O requerente sustenta que o texto normativo atacado versa sobre regime jurídico de servidores públicos do Estado do Paraná, de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo (61, § 1º, inciso II, alínea “c”, c.c. 84, inciso II e III, da CF) e não parlamentar; que há violação ao princípio da independência dos Poderes (art. 2º da CF) e que mesmo sendo vetada a referida lei pelo requerente, por flagrante inconstitucionalidade formal, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, derrubou o veto.

O E. Min Eros Grau, relator à época, concedeu a medida cautelar (fls. 50/61), suspendendo os efeitos da Lei Complementar 109/05 do Estado do Paraná e, à fl. 65, solicitou informações à autoridade requerida, nos termos do artigo 6º, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99. O acórdão concessivo da cautelar restou assim ementado:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109/05 DO ESTADO DO PARANÁ. PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA. PRAZO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR.

1. A Lei Complementar n. 109/05 do Estado do Paraná versa sobre regime jurídico aplicável a servidores públicos, tendo contudo decorrido de iniciativa parlamentar.

2. O texto do ato normativo atacado impõe determinadas condutas funcionais aos servidores da Procuradoria Geral daquela unidade federativa, matéria que demanda a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

3. Previsão de multa correspondente a 1/30 do montante da remuneração mensal dos Procuradores, na hipótese de descumprimento do prazo estabelecido no artigo 1º da lei para a propositura da ação regressiva contra os agentes públicos que, nesta qualidade, por dolo ou culpa, deram causa à condenação da Administração Pública, Direta ou Indireta em ações de responsabilidade civil.

4. Fumus boni iuris e periculum in mora caracterizados.

5. Medida cautelar deferida.”

Informações da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná juntadas nas fls. 69/76, em que a Casa Legislativa sustenta, em preliminar, a inépcia da petição inicial, porquanto não haveria impugnação específica de cada um dos preceitos legais atacados. No mérito, limita-se a afirmar que “a Lei ora impugnada respeitou todas as formalidades legais exigidas na espécie, notadamente quanto ao trâmite legislativo, desde a sua propositura, discussão, votação, aprovação, veto e derrubada, não havendo nenhuma inconstitucionalidade a ser declarada nos diplomas sob comentário” (fl. 75).

A Advocacia-Geral da União manifestando-se nas fls. 95/100, defende que a LC 109/05 do Estado do Paraná “cria atribuições para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, bem como impõe conduta funcional a servidores públicos” (fl. 97), o que violaria o disposto nos artigos 61, § 1º, II “c” e “e”; e 84, II e III, da Constituição Federal, uma vez que, em homenagem “princípio da simetria”, a iniciativa de tal lei seria do Governador estadual.

Em seu parecer de fls. 102/106, o ilustre Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido, manifestando-se no sentido da inconstitucionalidade da lei paranaense, por vício de iniciativa, tendo em vista o disposto no artigo 61, § 1º, II, alíneas “c” e “e” da Constituição do Brasil.

Relatório do eminente Min. Eros Grau foi juntado aos autos nas fls. 109/112, tendo sido o feito retirado de pauta em agosto de 2010 por conta da aposentadoria do antigo relator.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.564 Paraná

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, cinge-se a controvérsia à verificação da inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná, que “*estabelece prazo para a propositura de ação regressiva, pela Procuradoria Geral do Estado, contra o agente público que deu causa à condenação do Estado, segundo decisão judicial definitiva e irreformável e dá outras providências*”.

Ab initio, afasto a preliminar de não-conhecimento suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, porquanto o pedido é no sentido de declaração de nulidade total da lei, por vício formal. Não há falar em impugnação específica de cada um dos preceitos normativos contidos na lei atacada.

Destarte, verifica-se que a Lei Estadual impugnada, de origem parlamentar, estabelece prazo para a Procuradoria-Geral do Estado – 90 (noventa) dias contados do trânsito em julgado da decisão condenatória – propor ação regressiva, prevista no parágrafo 6º do artigo 27 da Constituição Estadual, contra os agentes públicos que, nesta qualidade, por dolo ou culpa, deram causa à condenação da Administração Pública, Direta ou Indireta. Estabelece, ainda, que a não propositura da ação regressiva, no prazo previsto no artigo 1º desta lei, importará na aplicação de multa diária, correspondente a 1/30 (um, trinta avos) do montante da remuneração mensal dos servidores públicos responsáveis pela propositura da ação ou pela determinação da sua propositura.

Ora, revela-se clareza solar com que o texto normativo estadual impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção face ao descumprimento - cuja instituição não se encarta, de forma alguma, na iniciativa parlamentar ora questionada, sendo patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em diversas ocasiões, tem reafirmado que a Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais **o pertinente ao processo legislativo**, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Nesse sentido, entre outras, ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03; e ADI n. 3.061,

Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06, ementado nos seguintes termos:

“*EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI Nº 538, DE 23 DE MAIO DE 2000, DO ESTADO DO AMAPÁ.*”

- O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas “a” e “c” do inciso II do art. 61).

- Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea “b” do inciso II do artigo 96.

- A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Mauricio Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras).

- O diploma legislativo em foco é formalmente inconstitucional, dado que o Projeto de Lei nº 102/99, que deu origem à norma impugnada, foi de iniciativa parlamentar.

- De outra parte, a Lei amapaense nº 538/02 é materialmente inconstitucional, porquanto criou um diferenciado quadro de pessoal na estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para aproveitar servidores de outras unidades da Federação, oriundos de qualquer dos três Poderes. Possibilitou, então, movimentação no espaço funcional em ordem a positivar um provimento derivado de cargos públicos. Mas tudo isso fora de qualquer mobilidade no interior de uma mesma carreira. E sem exigir, além do mais, rigorosa compatibilidade entre as

novas funções e os padrões remuneratórios de origem. Violação, no particular, à regra constitucional da indispensabilidade do concurso público de provas, ou de provas e títulos para cada qual dos cargos ou empregos a prover na estrutura de pessoal dos Poderes Públicos (Súmula 685 do STF).”

Aliás, por ocasião do julgamento da cautelar, foi sustentado pelo E. Min. EROS GRAU, que o ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.076 DE 02 DE ABRIL DE 1996 DO ESTADO DE SANTA CATARINA, PELA QUAL FORAM CANCELADAS PUNIÇÕES APLICADAS A SERVIDORES CIVIS E MILITARES NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO DE 1991 ATÉ A DATA DE SUA EDIÇÃO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 5º, XXXVI, 61, § 1º, II, C, DA CONSTITUIÇÃO.

Plausibilidade do fundamento da inconstitucionalidade formal, dado tratar-se de lei que dispõe sobre servidores públicos, que não teve a iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, como exigido pela norma do art. 61, § 1º, II, c, da Constituição, corolário do princípio da separação dos Poderes, de observância imperiosa pelos estados membros, na forma prevista no art. 11 do ADCT/88.

Conveniência da pronta suspensão de sua eficácia.

Cautelar deferida.” (ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01)

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de concessão de medida cautelar. 2. Lei nº 7.341, de 2002, do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a necessidade de diploma de graduação em curso superior de ensino para o cargo de Agente de Polícia. 3. Regime jurídico de servidores públicos. Lei de iniciativa da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. 4. Configuração dos requisitos de plausibilidade jurídica do pedido e conveniência política de suspensão da vigência da Lei. 5. Cautelar deferida com efeitos *ex tunc*.” (ADIn. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER

EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR

LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva.

III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.” (ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10)

Outrossim, é patente que a lei paranaense impugnada acaba por criar atribuições para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, o que, pelo princípio da simetria, deveria decorrer de iniciativa do Governador do Estado, a quem compete privativamente a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem à criação, estruturação e à delimitação de atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública (artigo 61, § 1º, II, “e” c.c art. 84, III e VI, da CF). O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, *verbis*:

“[...]”

12. De regime jurídico de servidores públicos, de fato, trata a lei complementar questionada, visto que impõe dever e sanção a procuradores do Estado do Paraná. O dever consiste na obrigatoriedade de ajuizamento de ação regressiva no prazo de noventa dias da data do trânsito em julgado da decisão que haja condenado o Estado por danos que seus agentes tenham causado a terceiros. A sanção, que se dá pelo descumprimento do prazo referido, consiste na aplicação de multa diária no valor de um trinta avos da remuneração dos servidores responsáveis pela propositura da ação ou pela determinação da sua propositura.

13. Desse modo, a lei complementar paranaense incontestavelmente trata de regime jurídico de servidores públicos, ofendendo, em razão de simetria constitucional, a regra do art. 61, § 1, inciso II, alínea 'c', da Lei Maior.

14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição da República.

16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo

17. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera "...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." (Grifei)

Ex positis, voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

13/08/2014

PLENÁRIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.564 Paraná

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, apenas para ressaltar mais um aspecto: temos, na via indireta, disciplina sobre processo, ou seja, tema que envolve o que seria, em tese, a própria prescrição. Sabemos que legislar sobre a matéria é de competência exclusiva da União.

Com essa observação, acompanho o relator.

13. Desse modo, a lei complementar paranaense incontestavelmente trata de regime jurídico de servidores públicos, ofendendo, em razão de simetria constitucional, a regra do art. 61, § 1, inciso II, alínea 'c', da Lei Maior.

14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República.

16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo

17. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera "...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." (Grifei)

Ex positis, voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

13/08/2014

PLENÁRIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.564 Paraná

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, apenas para ressaltar mais um aspecto: temos, na via indireta, disciplina sobre processo, ou seja, tema que envolve o que seria, em tese, a própria prescrição. Sabemos que legislar sobre a matéria é de competência exclusiva da União.

Com essa observação, acompanho o relator.

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.564 Paraná

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Senhor Presidente, também estou de acordo com o Ministro Fux. Acompanho-o não só pelo vício de iniciativa, como acho que a matéria tem reserva de administração. E mais do isso, impor a alguém a condição de autor não apenas é uma matéria processual, como é extremamente inconveniente você obrigar. O que ia acontecer é que procuradores do Estado, em caso de dúvida, iam começar a ajuizar ações de regresso para não estarem sujeitos a multa. Portanto, acho que seria uma inovação lamentável de parte ser inconstitucional.

De modo que acompanho integralmente o Ministro Fux.

.....

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.564

| | |
|-------------|---|
| PROCED. | : PARANÁ |
| RELATOR | : MIN. LUIZ FUX |
| REQTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ |
| ADV.(A/S) | : PGE-PR - SÉRGIO BOTTO DE LACERDA E OUTRO(A/S) |
| INTDO.(A/S) | : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ |

Decisão: Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Ausente, neste julgamento, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 13.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice- Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário