

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO EM 2014. TENDÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

2014 Brazilian Supreme Court Case Law Tendencies

PAULO GUSTAVO GONET BRANCO*

SUMÁRIO

I.—FEDERALISMO. II.—DIREITOS FUNDAMENTAIS. III.—TÉCNICA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IV.—OUTROS CASOS DE INTERESSE. V.—CONCLUSÃO.

Mais uma vez, em 2014, os números relativos a processos no Supremo Tribunal Federal impressionam — e para estarrecer. A Corte persiste assoberbada de processos.

O sítio da Internet do Supremo Tribunal Federal dá conta de que, em 2014, foram distribuídos 57.799 processos e foram julgados, quer por decisão individual (chamada *monocrática*), quer por decisão colegiada (nas duas Turmas que compõem o Tribunal ou no Plenário, integrado por todos os onze Ministros), 114.428 processos. Não obstante essa cifra assombrosa, ainda restou um saldo de mais de 67 mil processos a serem examinados.

O observador da jurisdição constitucional do Brasil não deve render-se a uma equivocada primeira impressão de estar diante de um povo de escandalosa propensão a criar teses constitucionais inovadoras. Na realidade, os mais de cinquenta mil processos que chegaram ao STF no ano envolvem, em proporção avassaladora, recursos contra decisões tomadas por outros tribunais, ao apreciarem conflitos individuais, o mais das vezes envolvendo interesses de abrangência restrita, sem evidenciarem questões constitucionais que transcendam o pla-

* Doutor em Direito (UnB), coordenador do Programa de Mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público — IDP. Subprocurador-Geral da República com atuação perante do Supremo Tribunal Federal.

no do trivial. Outra porção não menos significativa refere-se a recursos ao colegiado de decisões monocráticas de Ministros da Corte.

De toda forma, ambos esse tipos de casos, que aportam ao Supremo Tribunal sob o rótulo de recurso extraordinário ou de agravo, conheceram sensível redução nos últimos anos, quando se passou a subordinar o seu conhecimento ao convencimento dos integrantes do Tribunal de que a matéria neles versada apresenta interesse que ultrapasse a vantagem imediata perseguida pelo recorrente.

A necessidade de viabilizar o trabalho da Corte cobrava que os recursos em casos individuais sofressem um freio na sua vazão, a fim de se poupar o Tribunal de controvérsias de menor tomo e de irrelevante impacto sobre a sociedade. Passou-se a impor que o recorrente, na petição em que busca demonstrar que houve erro da outra instância na aplicação da Constituição ao seu caso concreto, demonstre igualmente que a solução que estima devida propiciará ao STF formular tese constitucional importante para a pacificação de outras controvérsias, latentes ou atuais, em benefício de interesse expressivo da ordem jurídica, política ou social. Essa exigência foi designada como *preliminar de repercussão geral da questão constitucional*.

O novo ônus produziu o efeito de atalhar praticamente pela metade o número de recursos extraordinários que, antes, eram dirigidos ao Supremo Tribunal. Cabe à Corte, decidindo por meio do seu Plenário Virtual, afirmar ou negar a repercussão geral arguida. O relator, a quem foi confiado o primeiro exame dessa preliminar do recurso, põe à disposição dos seus pares, por via eletrônica, a sua apreciação sobre o preenchimento do pressuposto. Durante 20 dias os demais Ministros podem manifestar-se a respeito.

Ocorre que o exame da repercussão geral somente acontece se o recurso apresentado pela parte estiver afinado com vários outros aspectos formais que se impõem processualmente. A abertura da instância extraordinária depende, por exemplo, de que a decisão recorrida tenha efetivamente formulado uma tese constitucional, não se admitindo que o argumento extraído da Constituição seja suscitado pela primeira vez quando da formulação do recurso dirigido ao STF. E esse pressuposto do prequestionamento é apenas um dos vários itens técnicos a serem vencidos pelo recorrente. Boa parte dos recursos acaba sendo indeferida por falhas no tentacular conjunto de requisitos a serem cumpridos. Desse modo, a maior parte dos recursos extraordinários nem sequer chega a ser apreciado quanto ao requisito da repercussão geral. Antes mesmo de se apurar se a questão merece ser respondida pelo STF, o recurso, na maior parte das vezes, é descartado, por motivos técnicos ou porque a mesma questão já originou jurisprudência da Corte, que é então imediatamente aplicada ao caso.

Mesmo, porém, quando a questão constitucional disposta num recurso extraordinário não é conhecida, é necessário produzir uma decisão; daí o número avantajado de deliberações tomadas pela Corte incumbida, no Brasil, de resolver, em derradeira instância, temas que envolvem inteligência e aplicação de

preceitos da Constituição Federal. Para se ter uma ideia, em 2014, foram distribuídos 48.963 recursos. Apenas em 91 se reconheceu satisfeito o requisito da repercussão geral. Em 60 dos casos em que o requisito da repercussão geral foi admitido como existente, houve um juízo de mérito, resolvendo, então, o Supremo Tribunal tese constitucional controvertida. Basta um lançar de olhos sobre essas grandezas numéricas para que se perceba o quanto a Corte é sobrecarregada com o trabalho de menor significado social de identificar os recursos que devem ser apreciados no seu mérito — realidade que aponta para a ingente necessidade de se aprofundar ainda mais o ajuste devido do sistema da jurisdição constitucional *in concreto* desempenhada pelo STF.

No campo da jurisdição abstrata, em 2014, o STF julgou o mérito de 88 ações diretas de inconstitucionalidade, uma arguição de descumprimento de preceito fundamental e outra ação declaratória de constitucionalidade. Em 57 desses processos, foi declarada a inconstitucionalidade da norma submetida à fiscalização concentrada, sendo que, em 50 desses processos, o ato normativo provinha de Estados-membros.¹ Na maioria desses casos, a inconstitucionalidade era de índole formal, especialmente se referindo a desrespeito a normas da Constituição Federal, de incorporação necessária ao direito dos Estados-membros, relativas a iniciativa reservada para provocar o debate e a deliberação de proposições normativas no Poder Legislativo.

A Constituição brasileira estipula que certos temas somente podem ser objeto de projeto de lei se este for apresentado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo, pelo Chefe do Ministério Público ou pelo Poder Judiciário. Aprovada a lei pelo Legislativo sem que essa iniciativa reservada tenha sido observada, a consequência é a da inconstitucionalidade. A reserva de iniciativa é vista pelo STF como elemento nuclear do sistema de separação de poderes adotado pelo constituinte originário, por isso entende que deve ser necessariamente reproduzida pelos Estados-membros e pelos Municípios, quando cuidam de disciplinar o seu processo legislativo.

Na realidade, constituem maioria os casos que chegam ao STF envolvendo controvérsia sobre o respeito pelo Estado-membro dos elementos definidores do desenho do princípio da separação dos poderes assumido no plano federal e que deve ser reproduzido necessariamente nos Estados. Chegou-se a cunhar a expressão *princípio da simetria*, para enfatizar o limite à liberdade criativa do constituinte estadual, quando dispõe sobre assuntos que envolvem relacionamento entre poderes. O princípio explícita tendência da jurisprudência de repelir que os Estados-membros adotem configuração institucional alternativa ao pa-

¹ No Brasil, o controle em tese de constitucionalidade segue o sistema concentrado (no STF) e pode ter por objeto leis e atos normativos federais ou estaduais (excluem-se as leis e atos normativos municipais).

drão existente na União. A jurisprudência do STF ajusta-se a um modelo marcadamente centrípeto de federalismo — o que se nota não apenas pelos casos em que se invoca o princípio da simetria, como também pela interpretação rigorosa das normas de repartição de competências legislativas entre os membros da Federação, propícia, da mesma forma, ao robustecimento das atribuições do governo central, em detrimento daquelas dos governos locais.

No ano de 2014, essa linha de compreensão do federalismo no Brasil foi mantida, mas, significativamente, registraram-se casos desviantes *eobter dicta*, que sugerem uma possível mudança no grau de rigidez no controle da organização dos Estados-membros pela Corte. Algumas decisões, efetivamente, foram mais generosas para com a compreensão de normas definidoras de competências dos Estados, bem como estabeleceram exceções à abrangência do princípio da simetria.

A área em que mais intensamente o princípio da simetria é invocado tem a ver com as normas sobre processo legislativo relacionadas com reserva de iniciativa. Aqui, define-se o campo de interferência dos demais Poderes sobre o Legislativo no processo regulado constitucionalmente para a produção de normas primárias federais e, em seguida, estende-se o modelo à observância estrita dos demais entes da Federação. Vale a pena repassar como a jurisprudência do STF tratou do tema.

I. FEDERALISMO

Processo legislativo

Uma das indagações interessantes que o conjunto de normas da Lei Maior sobre processo legislativo federal propõe diz com saber se, havendo sanção do projeto de lei pelo Presidente da República, a usurpação da sua competência privativa para dar início ao processo legislativo estaria sanada.

Em outras décadas, o STF havia assentado que, nessas hipóteses, a sanção expressava justamente a anuência do Executivo à proposição que a reserva de iniciativa buscava obter. Ainda antes da Constituição de 1988, essa posição foi superada, entretanto, ante a compreensão de que o vício inicial de inconstitucionalidade é absoluto e se comunica ao ato normativo depois de concluído o processo de sua elaboração. Mais ainda, lembrou-se que a reserva de iniciativa visa, não somente obter a anuência do Presidente da República ao projeto de lei, como também busca protegê-lo das pressões para que sancione a proposição normativa aprovada no parlamento.

Essa inteligência foi reafirmada no julgamento da ADI 3.627 (relatada pelo Ministro TeoriZavaski em 6.11.2014), quando se tornou a afirmar que a sanção do Chefe do Executivo não sana o vício de iniciativa, nos casos em que esta é

reservada pelo constituinte ao Presidente da República. Foi prestigiado o entendimento de que esse tipo de regra sobre processo legislativo federal se impõe necessariamente aos Estados-membros. Disse o relator:

Normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal são cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, e por essa razão, devem ser necessariamente reproduzidas pelo ordenamento constitucional dos Estados-membros.

O art. 61, §1º, II, «c», da Constituição Federal, confere ao Presidente da República a exclusividade na apresentação de projetos de lei que cuidem do regime jurídico de servidores públicos. Como o processo em causa tinha por objeto uma lei que surgira de iniciativa parlamentar e tinha por assunto fixar carga horária de trabalho do dentistas que prestavam serviço ao Estado do Amapá, a lei, mesmo tacitamente sancionada, foi fulminada de inconstitucionalidade.

Limitação do Estado-membro para dispor sobre direitos e deveres de seus servidores públicos

A Constituição de 1988, fiel à sua vocação analítica, é pródiga em dispositivos sobre direitos de servidores públicos. Se na versão original da Carta havia franca concessão de vantagens, ao longo do tempo, foram sendo promulgadas emendas que as limitavam. As despesas de custeio do Estado, em especial no que tange à massa dos custos dos servidores, passaram, desde fins da década de 1990, a gerar preocupações governamentais relativamente ao equilíbrio das finanças públicas. Como o modelo de regime jurídico dos servidores da Constituição Federal é também em larga medida impositivo para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, várias questões sobre o âmbito de adesão imposta aos entidades federados passaram a ocupar considerável parcela da pauta de julgamento do Supremo Tribunal Federal. Muitas vezes, essas questões se entroncam com o parâmetro do processo legislativo federal que os Estados-membros e Municípios devem espelhar. Vale visitar alguns exemplos colhidos da jurisprudência de 2014.

Disponibilidade de servidor público

Na sua redação original, a Constituição dispunha, no art. 41, § 3º, que quando o cargo ocupado pelo servidor efetivo é extinto, o seu titular fica em disponibilidade com a remuneração respectiva até ser aproveitado em outro cargo. Em 1998,

a Emenda Constitucional n. 19, houve por bem expressar que essa remuneração seria «proporcional ao tempo de serviço». No Estado do Rio de Janeiro, a Constituição local previa que, posto em disponibilidade, o servidor deveria ser reaproveitado no máximo em um ano e que a sua remuneração seria integral até ali. Na ADI 239 (DJe 30.10.2014), o relator, Ministro Dias Toffoli, relembrou que a disponibilidade como decorrência da extinção do cargo de provimento efetivo (aquele a que se chega por meio de concurso público) figura uma garantia subjetiva do funcionário prevista nas constituições brasileiras desde 1934. Assinalou que a disponibilidade, de toda sorte, deve ser vista como solução transitória, cumprindo ao administrador promover a recolocação do servidor em cargo equivalente ao que se extinguiu. O acórdão debateu algumas vicissitudes desse sistema.

O primeiro problema enfrentado disse com saber se era legítimo, sem que regra semelhante aparecesse na Constituição Federal, a Constituição estadual fixar prazo para o reaproveitamento se ultimar. A solução do Estado-membro, conforme admitiu o STF, guardava pertinência com a natureza efêmera do estado de disponibilidade, mas a fixação do prazo, em si, foi tida como hostil à autonomia administrativa do Executivo, que, no plano federal, não está limitada em termos cronológicos. O prazo em si também foi considerado apertado, julgando-se que «poderia provocar verdadeiro entrave administrativo, uma vez que será atingido antes do surgimento de cargo público vago idêntico ou equivalente àquele que era titularizado pelo servidor em disponibilidade».

O precedente, neste ponto, é sugestivo do sistema de organização federal no Brasil. O modelo federal, silente quanto ao prazo para o cumprimento da obrigação do dever de se reaproveitar o servidor posto em disponibilidade, foi tido como de seguimento obrigatório pelo Estado-membro, no exercício do seu poder constituinte. Entendeu-se, em suma, que o modelo federal abriu uma larga margem de discricionariedade, em termos de tempo, para o administrador providenciar a cessação da disponibilidade, não cabendo ao Estado-membro se imiscuir nesse campo que comporia uma reserva de ação do Executivo.

As características centralizadoras do federalismo brasileiro encontram nesse precedente ilustração significativa, sendo oportuno notar que o precedente não destoa da tradição jurisprudencial da Corte. Mencionou-se, no julgado, outra ação direta (ADI 1.255, DJ 6.9.2001), em que também se fulminou norma constitucional estadual que havia contemplado hipótese de disponibilidade não simétrica às previstas na Constituição Federal.

Em outro caso, ainda, o Plenário julgou, em 19.2.2014, parcialmente procedente a ADI 119, também para declarar a inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que criava a disponibilidade de servidor que se afastara do cargo para exercer mandato eletivo, se não desejasse retornar, depois, à antiga função. Mais uma vez, o fundamento foi a fuga ao modelo federal disposto na Carta da República. O relator, Ministro Dias Toffoli, ressaltou que «o arquétipo constitucional da disponibilidade remunerada é vinculativo, sendo vedado

ao constituinte estadual, ao regulamentar ou delinear as hipóteses de disponibilidade em âmbito local, quebrar as balizas presentes no art. 41, §§ 2º e 3º, da Carta Magna, ampliando o rol ali consagrado».

A limitação ao poder de os Estados-membros disporem sobre a sua própria estrutura burocrática resulta de uma interpretação da Lei Maior que opta por tomar como taxativamente declinadas as hipóteses de disponibilidade. A situação escolhida pelo legislador local para ser protegida, até pela impressão de estranha regalia que enseja, vem servindo, em situações análogas, a que alguns justifiquem a opção por uma leitura da Carta da República que favoreça uma concepção centrípeta do federalismo brasileiro.

Quanto à remuneração devida ao servidor em disponibilidade, outra interessante questão foi respondida na citada ADI 239. A norma da Constituição estadual foi editada quando estava em vigor o texto original da Constituição de 1988. O constituinte, então, determinara o pagamento da remuneração a esses funcionários, sem se cogitar de desconto algum, acaso devido pelo pouco tempo de serviço. Diante dessa redação originária, o STF já havia declarado a inconstitucionalidade de norma federal que fixava a proporcionalidade da retribuição do servidor (ADI 313, DJ 30.4.92). Portanto, a norma da Constituição estadual não conflitava com a Constituição Federal, como vigente à época em que aquela fora promulgada. Não havia falar em inconstitucionalidade. Ocorre que o preceito da Carta da República tomado como paradigma da fiscalização, depois de ajuizada a ação direta e antes do seu julgamento, sofreu alteração, passando-se a restringir a remuneração do servidor em disponibilidade, já que deveria agora ser calculada proporcionalmente ao tempo de serviço desempenhado até a extinção do cargo. Daí o STF ter considerado que, a partir de 1998, data da modificação, a norma estadual, objeto da ADI 239, deixou de ser válida, proclamando, explicitamente, «a não recepção da expressão ‘com vencimentos e vantagens integrais’».

A decisão, neste ponto, revela-se de interesse, porque consolida um avanço na jurisprudência da Corte, no que tange à técnica do controle abstrato. Antes, o Tribunal entendia que, se a norma paradigma do controle abstrato era alterada, a ação direta ficava prejudicada. O precedente alinhou-se com uma nova tendência para admitir, em casos assim e «em respeito aos valores maiores da preservação da supremacia da Distrito Federal e da efetividade da jurisdição constitucional», um exame de mérito articulado em dois momentos. No primeiro, verifica-se se a norma, objeto da ação, concilia-se com a norma constitucional vigente ao tempo da sua edição. Se nesta fase for apurada a incompatibilidade, a lei deve ser declarada inconstitucional, solução adotada em outras oportunidades, como no julgamento das ADI 2.158 e ADI 2.189 (DJe 16.10.2010). Assim, mesmo que o ato, objeto do controle, seja compatível com a norma constitucional superveniente, não há de escapar da censura da inconstitucionalidade, dada a impossibilidade, como alertou o Ministro Toffoli, «de convalidação de vício congênito pelo advento da emenda constitucional que agasalhe o mesmo

conteúdo normativo atacado (constitucionalização superveniente)». Numa segunda etapa, se a norma, objeto da fiscalização, ultrapassa o primeiro exame, passa-se a indagar da sua compatibilidade com a nova norma constitucional, devendo ser tida como não recebida, se não forem conciliáveis entre si.

A evolução na jurisprudência se torna sensível, uma vez que há muito se assentou que a não recepção, no direito brasileiro, equivale a hipótese, não de inconstitucionalidade, mas de revogação, sendo firme, igualmente, que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta para averiguar caso de antinomia por sucessão cronológica de preceitos. O julgado de 2014, conscientemente, afastou-se desses dois marcos de medida de cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. O argumento empregado serve para evidenciar a inclinação do Tribunal no sentido de unificar o tratamento jurídico dos instrumentos de controle abstrato. Isso porque, a outra ação que se insere neste sistema, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, admite, dada a sua regulação legal, que se apure a incompatibilidade de norma anterior à norma constitucional com esta própria. A jurisprudência tem admitido uma *fungibilidade* entre esses tipos de controle abstrato a cargo do STF, conforme enfatizou o Ministro Dias Toffoli:

A aproximação dos institutos jurídicos, ambos pertencentes ao ramo do processo objetivo, vem sendo, inclusive, realçada pela Corte para firmar a fungibilidade das ações quando presentes os requisitos necessários (ADI no 4.105/DF-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 18/6/10; ADI no 4.180/DF-MC-REF, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJe de 27/8/10). Por essas razões, Senhores Ministros, conheço integralmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Regime jurídico de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais

No campo das limitações do Estado-membro para legislar sobre a sua Administração Pública, o ano de 2014 apresentou outro precedente em linha com uma compreensão estrita do âmbito de ação das unidades federadas.

Na ADI 318 (DJe 12.6.2014), julgou-se inconstitucional norma da Constituição do Estado de Minas Gerais, que assegurava a isonomia de remuneração dos servidores de duas empresas públicas distintas. O Tribunal ressaltou que a Constituição impôs aos servidores de empresas públicas e de sociedades de economia o regime das empresas privadas, vale dizer o Direito do Trabalho comum, que, por sua vez, compõe domínio da competência normativa privativa da União. Por isso, as normas que preveem vantagens salariais desses empregados, ainda que eles sejam servidores públicos estaduais em sentido lato, não podem ser disciplinadas pelo Legislativo estadual, nem mesmo quando se manifesta como poder constituinte. Reafirmou-se a tese de que «Estados e Municípios não podem legis-

lar sobre regime jurídico dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, que estão submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho».

Federalismo e princípio da separação de poderes. A obrigação da simetria

O princípio da separação dos poderes é considerado pela jurisprudência um princípio constitucional sensível, a denotar que os Estados-membros devem reproduzir fielmente os casos em que se prevê a interferência, no plano federal, de um Poder sobre a atuação ou a composição do outro, esconjurando outras hipóteses de um tal intrometimento, que não as estritamente admitidas na organização dos Poderes da União. Daí se falar num princípio da simetria, indicando-se que as opções de modo de relacionamento entre os três Poderes da União devem ser obrigatoriamente reproduzidas no âmbito das demais esferas da Federação. Vários precedentes aplicam esse princípio, que tolhe consideravelmente a autonomia organizacional dos Estados-membros, privilegiando uma fisionomia unificante, segundo a matriz da União, do sistema de separação de poderes.

A ADI 2654 (DJe 9.10.2014) é um dos tantos exemplos dessa linha pretoriana. Nesse caso, entendeu-se que uma emenda à Constituição de um Estado-membro não poderia alterar a composição de um órgão do Executivo, o Conselho Estadual de Educação. Apontaram-se duas causas de inconstitucionalidade, ambas relacionadas com a necessidade de os Estados seguirem opções organizacionais feitas no âmbito da União.

O acórdão afirmou inconstitucional que a emenda estadual impusesse na composição do Conselho Estadual um representante escolhido pela Assembleia Legislativa. O vício material estaria em que não existe uma igual previsão de representante do Congresso Nacional no Conselho Federal de Educação. Para o Tribunal, a emenda, ao criar «modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal [criou] interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública».

O acórdão também flagrou ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei ordinária sobre organização e competências de órgãos da Administração. Essa reserva de iniciativa está prevista na Constituição Federal em favor do Presidente da República e o princípio da simetria tem sido invocado para obrigar que os Estados-membros também a adotem no plano do seu processo legislativo, não podendo contorná-la por meio de aprovação de emenda à Constituição estadual. O aresto o diz sem reboços:

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração

Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea «e», da Constituição Federal.

Essa mesma inteligência se repetiu na ADI 2443 (DJe 3.11.2014, rel. o Min. Marco Aurélio), quando se afirmou a inconstitucionalidade de lei estadual que dispunha sobre a unificação de todos os números de telefones de emergência para serviços do Estado (polícia, saúde, bombeiros, etc), que seriam atendidos pelo número de fácil memorização 190. O acórdão apontou que a norma interferiu no serviço do Executivo, uma vez que, segundo o relator, «impõe à Administração estadual o remanejamento de material, atribuições e servidores a fim de unificar a central de atendimento telefônico de forma eficiente». Por isso, a lei não poderia ter resultado de iniciativa parlamentar, como aconteceu, mesmo que a norma, no seu conteúdo, fosse propícia à satisfação de direitos fundamentais sociais e individuais. O acórdão ressaltou que «a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública.»

Simetria e anistia

Dentro da perspectiva de que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo propor lei sobre regime jurídico de servidores públicos, o STF julgou inconstitucional diploma legislativo estadual que determinara a anistia dos servidores públicos punidos por participação em movimento paredista irregular.

Mais uma vez, proclamou-se que o Legislador, aí, «incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, «c», da CF». Acrescentou-se, até justificando essa limitação, que o «sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo» (ADI 1.440, rel. o Ministro Teori Zavascki, DJe 6.11.2014).

Simetria e atribuições e responsabilidade de agentes públicos

O postulado da simetria também gera inconstitucionalidade de lei estadual de iniciativa parlamentar que cuida de atribuição de agente público do Executivo e de sua responsabilização administrativa. Na ADI 3564 (rel. o Ministro Luiz Fux,

DJe 9.9.2014), declarou-se a invalidade de diploma estadual que determinou aos Procuradores do Estado que, em certo prazo, proponham ação regressiva contra servidor público que der azo a condenação do Poder Público a indenização por responsabilidade civil do Estado, sob pena de sanções disciplinares. O fundamento foi o de que, sendo, no plano nacional, a matéria de iniciativa reservada ao Presidente da República, também o deve ser no âmbito das unidades federadas².

No mesmo sentido, foram julgadas inconstitucionais outras leis estaduais, que resultaram de iniciativa parlamentar, tratando de servidores públicos, na ADI 2834, DJe 9.10.2014 (dispondo que fotografia criminal pertence à carreira da Polícia Civil) e na ADI 1381, publicada no mesmo Diário da Justiça eletrônico.

Simetria e competência do Legislativo para propor lei que estabelece exigência a agentes públicos

Na ADI 4.203, rel. o Ministro Dias Toffoli, o Tribunal Pleno julgou, em 230.10.2014, inadmissível ao princípio da separação dos poderes, como definido pelo constituinte federal, que lei proposta por deputado estadual exija de agentes do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público que entre-

² A propósito, estretchados do resumo do julgado: «O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétreia constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência. (...) 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) 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».

guem anualmente declaração de bens à Assembleia Legislativa. Proclamou-se imprópria a criação de um tal dever «aos servidores públicos em detrimento da reserva de iniciativa outorgada ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF), e da autonomia do Poder Judiciário (art. 93 da CF) e do Ministério Público (arts. 127, § 2º, e 128, § 5º, da CF) para tratar do regime jurídico dos seus membros e servidores». Indo além, o Tribunal afirmou que uma obrigação dessa ordem nem sequer poderia ser cogitada em lei, já que estranha ao sistema da Constituição Federal sobre controle direto pelo Legislativo de outros Poderes. A obrigação foi tida como passível de ser imposta, entretanto, pela Assembleia com relação aos agentes do próprio Poder Legislativo, já que, aí, não estaria havendo interferência de um Poder sobre outro. A lei foi considerada constitucional exclusivamente no que tange à obrigação imposta aos agentes do Legislativo.

Questão técnica relevante

Na mesma ADI, foi esclarecido também que o fato de o autor representar apenas parte das pessoas atingidas pela lei «não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários». A tese foi formulada, porque o autor da ação direta era a CONAMP, uma entidade de classe que congrega membros dos Ministérios Públicos do país, e as normas impugnadas, se afetavam os interesses de membros do *parquet*, também incidiam sobre integrantes de outras esferas de Poder Público³.

Simetria e atribuição de competência, por lei de iniciativa parlamentar, a órgão do Executivo

Uma causa frequente de inconstitucionalidade de atos normativos estaduais reside na falta de observância da reserva do Executivo para a iniciativa de lei que disponha sobre competência e atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício dessa ordem foi flagrado na ADI 3.169, julgado em 11.12.2014. Mais uma vez, repara-se que não interfere sobre a sorte do exame da lei sob o ângulo da constitucionalidade formal o fato de o legislador buscar a concretização de uma providência útil para o direito ou interesse do cidadão, o administrado. No precedente, entendeu-se que, por ensejar um «ônus administrativo ilegítimo», constituindo,

³ O julgado invocou precedente em que se apoiou, a ADI n.º 2.794/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 30/3/07.

assim, «matéria de reserva de administração», é inválida a lei de iniciativa parlamentar que determina que a Secretaria de Segurança Pública estadual envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus portadores.

De igual sorte, no RE 239.458, julgado em 11.12.2014, o Plenário afirmou inconstitucional lei de Município que garantia aos oficiais de justiça isenção de multa se estacionassem em locais proibidos para outros motoristas. Argumentou-se que o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizados pelo Poder Executivo. De acordo com o Plenário da Corte, «a norma que dispõe sobre o serviço de estacionamento rotativo em vias públicas tem caráter regulamentar, tratando-se de atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública (art. 84, IV, a, da CF/88)». Por isso, o tema não poderia ter sido objeto de projeto de lei apresentado por vereador.

Simetria e sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária

No tocante às normas que o constituinte originário concebeu sobre sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária realizado pelo Poder Legislativo, em conjunto com o Tribunal de Contas da União⁴, a obrigação de os Estados seguirem o modelo federal não surgiu de construção jurisprudencial, como em tantas hipóteses outras, mas de mandamento expresso e direto do constituinte originário (art. 75). Mesmo assim, algumas dúvidas de compreensão do sistema federal parecem influenciar a elaboração de normas controvertidas nas constituições estaduais. Na ADI 1.964 (rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 9.10.2014), isso deu margem para que o STF elucidasse que o Tribunal de Contas da União julga as contas dos administradores e que apenas quanto ao Presidente da República o seu papel se restringe à emissão de parecer, a ser julgado pelo Congresso Nacional. Por isso, o Supremo Tribunal entendeu inválida a norma que ampliou a competência de Câmara Municipal para julgar, não somente o prefeito, mas igualmente o presidente da corporação legislativa. Seguindo-se o padrão federal, as contas desta autoridade devem ser julgadas também pelo Tribunal de Contas local.

Desconformidade com regras federais sobre advocacia pública e efeitos da cautelar concedida *ad referendum*

A Constituição Federal desce ao pormenor de estabelecer que a advocacia dos interesses do Estado-membro deve ser feita pelo seu corpo de Procurado-

⁴ No Brasil, o Tribunal de Contas da União não integra do Poder Judiciário, sendo tido como órgão do Poder Legislativo.

res, que, por sua vez, devem integrar uma carreira específica de agentes públicos ocupantes de cargos efetivos, a que ascendem por meio de concurso público (art. 132). Daí, concluiu o STF ser inconstitucional a criação legislativano Estado-membro de cargos que não compõem a organização da Procuradoria do Estado e que se destinam a ser ocupados por servidores nomeados sem concurso (cargos de confiança). Na ADI 4843 MC-ED-Ref, julgado em 11/12/2014, o relator, Ministro Celso de Mello, propôs ao Plenário que suspendesse a lei, dado que «a extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado *ad libitum* pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.»

O relator salientou que o art. 132 da Constituição assegurou aos Procuradores do Estado «o monopólio das funções consultivas e de assessoramento na área jurídica». O constituinte, em norma transitória, apenas admitiu que Consultorias Jurídicas coexistissem com as Procuradorias-Gerais nas unidades da Federação que já as contemplassem em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República.

A deliberação monocrática foi referendada por unanimidade de votos.

O precedente apresenta faceta peculiar do ponto de vista da técnica das decisões em controle abstrato. A concessão da medida cautelar por decisão isolada do relator constitui providência excepcional, já que a previsão normativa é de concessão de liminar pelo próprio Plenário do Tribunal. Daí dever a decisão monocrática ser submetida ao referendo da composição integral da Corte.

Ainda, quer a decisão final de mérito, quer a relativa a cautelar, ambas produzem efeitos *erga omnes* e se tornam imperativas para todos os demais órgãos do Judiciário, bem como às Administrações Públicas das três esferas da Federação, a partir do momento da publicação da ata de julgamento respectiva. Disso poderia decorrer dúvida sobre o instante inicial em que a decisão referendada, no caso, surtiu os seus efeitos próprios — se a partir do referendo ou se desde a própria decisão singular.

A eventual perplexidade foi desfeita no precedente. Argumentou-se que o referendo «qualifica-se como verdadeira condição resolutiva, jamais suspensiva, da eficácia do provimento cautelar concedido, monocraticamente, em caráter excepcional, pelo Relator do processo de controle normativo abstrato». Por isso, a decisão liminar se impõe a todos, com força vinculante, desde quando publicada, mesmo antes da sua confirmação em Plenário. Daí que, se a cautelar

não é respeitada, desde quando concedida por decisão do relator, caberá reclamação diretamente no Supremo Tribunal.⁵

Simetria, organização da Administração e imposição de gastos ao Executivo

Na ADI 4180 (DJe 7.10.2014, rel. o Ministro Gilmar Mendes), o tema da iniciativa tornou-se relevante para fulminar lei do Distrito Federal que determinava o financiamento de evento musical privado, às expensas da Secretária de Cultura e de Segurança Pública. Tornou-se a dizer que «é do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que crie novas atribuições a órgãos da administração pública e repercuta no orçamento (aumento de despesas) do Poder Executivo da unidade da federação correspondente». O caso tornava ainda mais nítida a inconstitucionalidade, como ressaltou o relator, já que «não se pode olvidar que a subvenção de evento particular por meio de recursos públicos deve submeter-se à gestão administrativa e à organização orçamentária do Poder Executivo.»

Este último pormenor foi relevante para que o Tribunal declarasse também a inconstitucionalidade material do diploma, relativa ao desrespeito ao princípio republicano e à impessoalidade administrativa. O Tribunal enfatizou que a lei favorecia, até mesmo com divulgação assegurada por publicidade oficial, um único empresário, que atuava com fins lucrativos e sem contrapartida.

Não aplicação da simetria — iniciativa — proibição de nepotismo

No precedente acima mencionado, somavam-se os danos ao princípio da separação de poderes, como interpretado pelo STF, com a ofensa ao princípio da moralidade. Em outro caso, porém, em que também a moralidade administrativa era relevante, o Supremo Tribunal não hesitou em abonar lei estadual, mesmo que envolvendo questão administrativa e sendo de iniciativa parlamentar. O diploma estadual conferia concretude ao princípio constitucional da moralidade, no que tange ao veto ao nepotismo, que a jurisprudência da Corte nele vê encartado.⁶ Trata-se do RE 570392, julgado no Plenário em 11.12.2014. Re-

⁵ O relator, ao afirmá-lo, citou exemplos de decisões nesse sentido, Rcl 6.064-MC/RS e Rcl 9.835/RJ.

⁶ A Súmula Vinculante 13 dispõe: «A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.»

ferindo-se ao dispositivo da Constituição, em que se enumeram os princípios elementares da Administração Pública, entre os quais o da moralidade, o Tribunal afirmou:

Se os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos.

Não aplicação da simetria e aprovação pela assembleia de atos que envolvem compromissos ao erário estadual

Em 2014, houve uma tendência, explicitada em alguns votos, de amenizar os rigores da exigência de cópia servil, por parte dos ordenamentos estaduais, de modelos federais de governo. Era já sedimentado, por exemplo, o entendimento de que, por não haver paralelo com o modelo da tripartição de poderes federal, seria inválido subordinar a eficácia de convênios celebrados por secretários de Estado, ou de seus atos e contratos à aprovação da Assembleia Legislativa, criando, assim, uma subordinação da ação do Poder Executivo ao Poder Legislativo⁷. Na ADI 331 (DJe 2.5.2014), o Tribunal Pleno preferiu, em situação exatamente como a dos precedentes mais antigos, afirmar o contrário e proclamar que «acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes». Disse mais que «o fortalecimento do controle desses atos implica prestigiar os mecanismos de *checks and balances*, não a invasão de competências».

O precedente ecoou preocupação de outros Ministros da Corte «quanto a uma espécie de *camisa de força* que o texto constitucional federal acabaria por emprestar ao sistema federativo se o princípio da simetria fosse interpretado de forma muito ampla, dada a constante alegação de normas de observância obrigatória». O relator expressou a sua convicção de ser «preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual».

Há uma marcada mudança de tendência neste julgado, que preconiza, contra uma inclinação histórica da Corte, uma incidência mais retraída do princípio da simetria. Repare-se, contudo, que, conforme visto nos precedentes acima analisados, o princípio está longe de ter sido abandonado e persiste sendo invo-

⁷ ADI 676-2/RJ, DJ de 29-11-1996, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 177-9/RS, DJ de 25-10-1996, Rel. Min. Carlos Velloso.

cado, mesmo em questões de menor tomo na estruturação dos Poderes dos Estados-membros. A jurisprudência ainda haverá de encontrar uma linha de coerência mais estrita neste particular.⁸

Outro caso de não imposição de simetria

Evidenciando que está em curso uma alteração na atribuição de peso ao princípio da simetria, em outro caso mais, em 2014, o Supremo Tribunal Federal assegurou uma margem mais ampla de liberdade para a Constituição estadual organizar o Estado-membro. Na ADI 119 (DJe 28.3.2014), enfrentou-se a questão relativa à necessidade de o controle abstrato de atos normativos, tendo por parâmetro a Constituição estadual — que é desempenhado pelos Tribunais de Justiça estaduais — seguir o mesmo ritual do controle abstrato realizado pelo Supremo Tribunal no campo da fiscalização perante a Constituição Federal.

A Constituição do Estado de Rondônia dispõe sobre o controle permitido pelo art. 125 da Constituição Federal, atribuindo ao Procurador-Geral do Estado ou ao Procurador-Geral da Assembleia Legislativa a faculdade de defender o ato normativo impugnado na ação abstrata estadual (representação de inconstitucionalidade). A regra foi arguida de ofender a competência privativa da União para legislar sobre processo civil e por desobedecer o parâmetro federal, que

⁸ O precedente assegura filiar-se a outro, que, embora também cogitasse do postulado da simetria, tratava de assunto diverso, versando a legitimidade de regra sobre como se votaria na Assembleia Legislativa para a eleição de Governador e do Vice, na hipótese de vacância dos cargos nos dois últimos anos do mandato. Aproveitou-se do precedente, a ADI 4.298-MC (DJe 27.11.2009), o voto do relator, Min. Cezar Peluso, que proferiu explicações úteis sobre a inteligência que levou a Corte a adotar o princípio da simetria. Disse o Ministro: «(...) recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradição teórica incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.»

prevê a defesa dos atos atacados no Supremo Tribunal pelo Advogado-Geral da União.

O STF descartou as censuras, observando que a competência para legislar, no caso, decorre diretamente do art. 125, § 2º, da Carta da República, «não se confundindo com a criação ordinária de normas processuais». Acrescentou que a regulamentação fica inteiramente a cargo de cada ente federado, podendo a legislação local dispor sobre a legitimação para agir de modo não coincidente com a regra da Constituição Federal a respeito da ação direta de inconstitucionalidade. Tampouco o constituinte estadual estaria jungido ao modelo federal no que toca a quem cabe defender o ato impugnado. Recordou-se, afinal com proveito para a definição do papel do Advogado-Geral da União na ação direta de inconstitucionalidade, que ele não atua, quando é chamado a se manifestar na ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, como representante da União, até porque, «tratando-se de processo de natureza objetiva, não há sequer partes processuais propriamente ditas, inexistindo litígio na acepção técnica do termo». O Advogado-Geral da União desempenha nesse caso, «função autônoma e extraordinária que, nos termos da atual jurisprudência desta Corte, conforme decidido em questão de ordem na ADI 3.916 (rel. o Min. Eros Grau, DJ 14/5/10), revela-se como um direito de manifestação, devendo o advogado-geral da União apresentar a argumentação que lhe pareça adequada e pronunciar-se em defesa da constitucionalidade, ou não, do ato impugnado».

Simetria. Outros casos mais de normas estaduais que venceram o teste do princípio da separação dos poderes

De novo recusando que se trate de tema submetido a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, não obstante a inescandível repercussão orçamentária que em outro julgado do mesmo ano a Corte afirmou ser causa para a incidência da mesma reserva, o STF entendeu válida lei de iniciativa parlamentar que determinou a «indenização de vítimas de violências praticadas por agentes estatais», ao entendimento de que o tema da responsabilidade civil do Estado, dizendo respeito a Direito Administrativo, não seria, nem mesmo no plano federal, assunto de deliberação parlamentar dependente da provocação do Presidente da República (ADI 2255, julgado em 19/11/2014).

Da mesma sorte, o Supremo Tribunal se recusou a declarar nula lei estadual, surgida de iniciativa parlamentar, que obriga o Executivo a expor na imprensa oficial e na Internet os dados relativos a contratos de obras públicas. Da argumentação desenvolvida, fica claro que se levou em conta o propósito da lei de atribuir mais ampla concretude ao princípio da publicidade, entronizado no dispositivo da Carta da República que enumera os princípios elementares regentes da Administração Pública. Buscou-se estremar o caso de outros, em que

o postulado da simetria vem sendo aplicado. Daí o acórdão na ADI 2444, julgado em 6.11.2014, esforçar-se por esclarecer que «a lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado». Prosseguiu o aresto, apontando que o diploma não incorria na censura de deviante da separação de poderes:

A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

Matéria de Constituição estadual e não de lei estadual — não aplicação da simetria

No HC 103803 (Tribunal Pleno, DJe 6.10.2014), o Supremo Tribunal reiterou a sua jurisprudência, neste ponto há mais tempo favorável à autonomia dos Estados-membros, no sentido de que eles, por força da habilitação do art. 125, § 1º, da Carta da República, podem estabelecer competências para os seus Tribunais de Justiça; daí decorrendo que, salvo casos teratológicos, cabe ao Estado-membro atribuir foro especial para autoridades locais, que, assim, responderão criminalmente, não em primeira instância, mas sim, originariamente, perante o Tribunal de Justiça. Mas, nesses casos, as autoridades protegidas devem ser enunciadas pelo próprio constituinte, que não poderá delegar essa tarefa ao legislador infraconstitucional. «É inconstitucional, por isso — disse o STF —, a norma da Constituição do Estado de Roraima que atribui foro por prerrogativa de função a agentes públicos equiparados a Secretários de Estado, equiparação a ser promovida pelo legislador infraconstitucional». Não prosperou o argumento de que o cargo equivalente do Procurador-Geral do Estado no plano Federal, o Advogado-Geral da União, ter prerrogativa de foro no STF. Isso porque, o Advogado-Geral da União somente dispõe desse privilégio, já que o ocupante desse cargo recebeu por lei a designação de Ministro de Estado.

Inexistência de afronta a competência legislativa da União — tendência favorável aos Estados-membros

A inclinação por favorecer uma mais ampla atuação aos Estados-membros no campo legislativo encontra também esteio na interpretação menos rígida da Corte quanto à definição dos temas que constituem assuntos da competência privativa da União. A tradição aqui sempre foi a de ampliar a competência da União, em detrimento da competência dos Estados-membros.

Na ADI 4.007, DJe 10.10.2014, o Tribunal considerou que não afronta a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e registros públicos, a lei do Estado de São Paulo que, dirigindo o seu comando à Administração estadual, responsável pela emissão de carteiras de identidade, determina que inclua no documento o tipo sanguíneo do seu portador, se este assim o desejar. A lei federal que disciplina a emissão da carteira de identidade também o permite e a norma estadual teria por si, ainda, a competência constitucional para legislar sobre saúde.

Rejeitou-se a tese de que a lei seria inconstitucional, por invadir competência da União para legislar sobre direitos da personalidade. Houve voto específico oportunamente repelindo o argumento, explicitando não haver, no caso, interferência sobre o que se compreende como direitos da personalidade:

A mim me parece (...) que não há ofensa aos direitos da personalidade no caso, que seriam basicamente direito ao nome, à honra, à imagem, à privacidade, porque, aqui, o que fizeram essas duas leis estaduais foi realmente aprovar medidas de caráter salutar, benfazejo, de plena razoabilidade, porquanto se destinam à proteção da saúde, que se situa, como muitos disseram, no campo da competência concorrente, constitucionalmente garantida aos membros da Federação em termos legislativos.

Haveria, sim, (...) ofensa aos direitos da personalidade se essas leis tivessem introduzido uma nota depreciativa com relação ao portador da carteira de identidade. Suponhamos, por exemplo, que obrigassem o registro de uma doença incurável ou de uma deficiência física, ou, quiçá, de antecedentes criminais. Aí, sim, nós estaríamos diante de uma, não só ofensa aos direitos da personalidade, mas, também, a uma ofensa ao conteúdo material da Constituição, o que protege justamente a intimidade, a privacidade, a honra, a imagem, etc.

Mais importante, contudo, até mesmo do que o tema de mérito resolvido pelo precedente, é a explicitação, por mais um integrante da Corte, da convicção de que a jurisprudência favorecedora da concentração de poderes legislativos na União deve sofrer uma inflexão em prol de um modelo mais centrífugo de federalismo. No acórdão, o Ministro Roberto Barroso, que nem mesmo era o relator, afirmou que o padrão centrípeto tinha por motivação uma desconfiança com relação aos compromissos republicanos dos poderes estaduais, e que o momen-

to é azado para uma progressiva superação desses temores e das suas consequências na interpretação constitucional. São essas as suas palavras:

(...) O Supremo já tem, como regra geral, uma jurisprudência restritiva, em matéria federativa, que acho que, quando haja teses razoáveis capazes de legitimar a atuação do Estado-membro, é por elas que nós devemos optar.

Atento à jurisprudência do Supremo, verifico que há uma tensão relativamente contínua, em matéria de federação, entre o princípio republicano e o princípio federativo.

O que acontece? Muitas vezes, as oligarquias locais legislam de maneira abusiva, pelo autofavorecimento. Diante desses antecedentes, o Supremo criou uma jurisprudência centralizadora na defesa dos ideais republicanos e acabou comprimindo, de maneira exacerbada, a meu ver, a autonomia governamental dos estados (...), inclusive a legislativa.

De modo que, na medida em que se consiga elevar o patamar político da legislação estadual, é preciso reconhecer a ela mais espaço para que nós possamos ter até um pouco de experimentalismo democrático no âmbito estadual e não ficarmos todos mimetizados por um modelo federal que nem sempre prova bem. De modo que esse equilíbrio entre republicanismo e federalismo é que tem marcado a dificuldade de se firmar a interpretação ideal nessa matéria.

Limitação à competência legislativa dos Estados-membros — Disposição sobre planos de saúde. Legitimidade ativa em ação direta de inconstitucionalidade

Apesar de a ADI 4.007 ter-se fundado no reconhecimento da competência dos Estados para legislar sobre tema ligado à saúde, na ADI 4.701 (DJe 25.8.2014), o STF não admitiu que lei estadual fixe prazos máximos para que as operadoras de planos de saúde autorizem a realização de exames médicos requisitados por titulares desses planos. Não obstante o assunto envolva saúde, prevaleceu a tese de que a lei «é inconstitucional, seja porque dispõe sobre obrigações contratuais privadas, seja porque a regulação dos planos de saúde, em particular, está incluída na competência privativa da União». Foi entendido que a lei interferia sobre a competência da União de legislar sobre direito civil e sobre seguros. Prevaleceu a inteligência de que o caráter nacional do mercado em jogo justificava que a regulação da atividade coubesse ao ente central, que, por ser «a única entidade federativa com abrangência territorial para alcançar todo o mercado nacional, é o único que pode planejar, absorver e distribuir todos os efeitos da regulação».

O precedente, de toda sorte, mostra uma tendência liberalizante da Corte para com um tema relacionado com a técnica de apreciação de ações diretas de inconstitucionalidade. Por vários anos seguintes à promulgação da Carta de 1988, o STF desenvolveu uma jurisprudência designada como «defensiva», que

envidava esforços interpretativos voltados para limitar o número de ações diretas de inconstitucionalidade propostas. Daí a existência de um considerável acervo de decisões que, por sutis filigranas, muitas vezes excluía autores dos grupos dos entes legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade. A ADI 4.701 afastou-se declaradamente dessa antiga propensão da Corte, rejeitando preliminar de ilegitimidade ativa no caso. O Tribunal afirmou que o direito de propositura estava caracterizado, uma vez que «os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa». Acrescentou que «o objeto social da requerente está diretamente relacionado ao objeto da ação, o que demonstra a existência de pertinênciatemática».

Repartição de competências legislativas e Súmulas Vinculantes

Em 2014, o Supremo Tribunal Federal também convolou em súmulas vinculantes — de obediência obrigatória para o resto do Judiciário e para todas as entidades da Administração Pública direta e indireta de todas as esferas da Federação — entendimentos sedimentados anteriormente sobre temas específicos de repartição de competências legislativas. Três súmulas vinculantes foram editadas nesse campo: a Súmula Vinculante 38 — «É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial»; a Súmula Vinculante 39 — «Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal»; e a Súmula Vinculante 46 — «A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União».

Competência originária do STF. O art. 102, I, f, da CF — causa entre União e Estado-membro — necessidade de potencial prejuízo para a higidez da Federação

O art. 102, I, f, da Constituição, situando o Supremo Tribunal Federal como o tribunal por excelência da Federação (função que soma à de Corte Constitucional), atribuiu-lhe competência para processar e julgar, originariamente, «as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta».

Esse dispositivo gerou alguma hesitação na jurisprudência, que, inicialmente, entendeu que o STF deveria julgar todas as lides que envolvessem nos seus polos a União, um Estado-membro ou o Distrito Federal. Numa redução teleológica que o relator da ACO 555 QO (DJe 16.9.2005), o Ministro Sepúlveda Pertence, qua-

lificou de «audaciosa», o Tribunal assentou que, nas causas em que figurassem as pessoas administrativas mencionadas num dos polos da demanda, a competência da Corte somente se justificaria se a causa pudesse acarretar abalo para a tranquilidade da Federação. Essa restrição acabou, mais adiante, sendo empregada em casos em que também se opunham certos órgãos da União a Estados-membros, ampliando-se a jurisprudência que vê no preceito o objetivo de ocupar o STF apenas com as causas mais relevantes que oponham entre si os entes da Federação. O entendimento veio a ser prestigiado na Rcl 12.957 (DJe 4.11.2014), quando a Primeira Turma aceitou chamar para si a competência para apreciar demanda em torno da proteção de região ecológica e paisagisticamente relevante do «Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões», na Amazônia. O Tribunal afirmou que o fazia, porque, no caso, «o conflito entre os entes federados tem densidade suficiente para abalar o pacto federativo, e, portanto, está apto a deslocar a competência da ação para a Suprema Corte». O precedente se filiou a um outro, mais antigo, em que se preconizara a adoção do corte teleológico para todo e qualquer litígio envolvendo as pessoas mencionadas no art. 102, I, f, da Constituição. Retomou-se, pois, a inteligência fixada na ACO no 359/SP-QO (rel. o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 11.3.94), quando foi dito:

(...) — O art. 102, I, f, da Constituição confere ao STF a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo-lhe, nessa condição, o poder de dirimir as controvérsias que, irrompendo no seio do Estado Federal, oponham as unidades federadas umas as outras. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na definição do alcance dessa regra de competência originária da Corte, tem enfatizado o seu caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo a sua incidência às hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Ausente qualquer situação que introduza a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inocorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência prevista no art. 102, I, f, da Constituição.

Compreende-se o retorno à primeira linha jurisprudencial, à vista do esforço ingente que marca a ação hermenêutica do STF no sentido de restringir ao essencial a sua atividade, em período de enorme demanda,.

II. DIREITOS FUNDAMENTAIS

No campo dos direitos fundamentais, a jurisprudência manteve o viés liberal e garantístico que distingue a sua atividade ao longo deste milênio. Algumas decisões se sobressaíram em interesse nesse âmbito.

Isonomia — homens, mulheres e direitos trabalhistas

No RE 658312 (julgado em Plenário em 27.11.2014), discutiu-se se a concessão por lei de 15 minutos de descanso para empregadas antes de começarem a cumprir horas extras — vantagem não acordada aos seus companheiros do sexo masculino —, afrontava o postulado da isonomia. O Tribunal recusou o vício. Apoiando-se em lições doutrinárias, ressaltou que não é toda a diferenciação entre sexos que está vedada pela Carta da República, quando esta, no art. 5º, I, estabelece que «homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição». Admitiu-se o tratamento diversificado, assinalando-se que «o princípio da igualdade não é absoluto, sendo mister a verificação da correlação lógica entre a situação de discriminação apresentada e a razão do tratamento desigual». No caso, os motivos que conduziram o legislador à opção normativa foram considerados legitimadores da diferenciação. Essas razões foram assim resumidas no acórdão:

A Constituição Federal de 1988 utilizou-se de alguns critérios para um tratamento diferenciado entre homens e mulheres: i) em primeiro lugar, levou em consideração a histórica exclusão da mulher do mercado regular de trabalho e impôs ao Estado a obrigação de implantar políticas públicas, administrativas e/ou legislativas de natureza protetora no âmbito do direito do trabalho; ii) considerou existir um componente orgânico a justificar o tratamento diferenciado, em virtude da menor resistência física da mulher; e iii) observou um componente social, pelo fato de ser comum o acúmulo pela mulher de atividades no lar e no ambiente de trabalho — o que é uma realidade e, portanto, deve ser levado em consideração na interpretação da norma.

Direitos fundamentais como cláusulas pétreas.

No RE 657686 (Repercussão Geral, DJe 5.12.2014), o STF reiterou a sua jurisprudência no sentido de afirmar inconstitucional a emenda à Carta da República que hostiliza uma cláusula pétrea. No Brasil, os direitos fundamentais são normas que não admitem o amesquinamento do seu grau de proteção por parte do poder constituinte de reforma. Sendo a garantia da coisa julgada um direito fundamental, o STF entende que uma emenda não pode abater a força de uma decisão judicial que transitou em julgado. Essa posição foi reiterada no precedente. Tratava-se, ali, de saber da legitimidade constitucional da Emenda à Constituição n.º 62/2009, que estabeleceu sistemática de compensação de débitos judiciais da Fazenda Pública submetidos a regime de pagamento do tipo «requisição de pequeno valor» com os créditos tributários que o Estado tivesse contra o particular. Essas requisições figuram como mecanismo de pagamento

pela Fazenda Pública dos débitos a ele imputados por decisões judiciais. Entendeu o STF que a imposição dessa compensação unilateralmente estabelecida pela própria Fazenda Pública, em proveito exclusivo dela, atentava contra a garantia constitucional da coisa julgada, por inovar a obrigação imposta na sentença transitada em julgado, embaraçando, ainda, a efetividade da jurisdição e impondo uma desvalia a uma deliberação do Judiciário, que estaria, desse modo, sendo alterada pelo Poder Executivo. Entendeu-se que a Emenda, também por isso, agrediu a cláusula pétreia da separação de poderes. O direito fundamental da igualdade, mais, foi tido como infringido. O relator argumentou:

Por que apenas a Administração Pública, quando devedora, poderá ter seus débitos compensados com seus créditos? Não há justificativa plausível para tamanha discriminação. A medida deve valer para credores e devedores públicos e privados, ou acaba por configurar autêntico privilégio odioso.

Presunção de inocência

Da garantia constitucional da presunção de inocência, o STF tem extraído a proteção de diversas situações pessoais. Ainda vigorou no ano de 2014 o entendimento de que essa presunção impede a prisão para cumprimento de sentença condenatória penal antes do trânsito em julgado da deliberação.⁹ Uma das consequências desse princípio, segundo o STF, está na impossibilidade de se opor à idoneidade moral de um cidadão a circunstância de sobre ele pesar um inquérito policial. No MS 32.491 (DJe 10.10.2014), a Segunda Turma proclamou ser pacífica a jurisprudência «no sentido de que a mera existência de inquérito policial instaurado contra uma pessoa não é, por si só, suficiente para justificar qualquer restrição a direito em face do princípio constitucional da presunção de inocência».

Direito à saúde e estoque mínimo de medicamentos

Do direito social à saúde extrai-se a inteligência de que o Estado deve prover o indivíduo do medicamento efetivamente necessário. No RE 429.903 (Primeira Turma, DJe 14.8.2014), o STF se defrontou com uma decisão judicial que impunha ao Estado-membro não apenas o fornecimento do remédio somente fabricado por um laboratório nos EUA, mas também que o mantivesse em esto-

⁹ Aqui, seja feito o registro de que no início do ano de 2015 o rigor desse entendimento passou a ser objeto de renovada reflexão no STF.

que suficiente para o atendimento, por dois meses, de 36 pessoas beneficiadas com a ação, sofredoras do mal de Gaucher.

O Estado argumentou que o Judiciário estava se imiscuindo em políticas públicas, assunto que lhe seria alheio; estaria, então, desrespeitando o princípio da separação de poderes. O STF, entretanto, manteve a deliberação, objeto do recurso extraordinário. Foi importante notar que já tinha havido ocasião em que a Secretaria de Saúde não dispôs do medicamento para 12 dos pacientes, a justificar o receio que motivou a demanda judicial. O STF fiou-se no acórdão do Tribunal de Justiça, que reportou consequências de gravíssima ordem para o paciente quando o tratamento é interrompido. Por causa desse evento, o Judiciário entendeu que havia um quadro de inadequação das providências exigidas da Administração para assegurar a pretensão decorrente do direito à saúde dos autores da demanda, justificando-se, assim, a intervenção do Judiciário, para sanar a insuficiência da política pública adotada. Nesse caso, lê-se no acórdão, «razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas». Assegurou-se, mais, que «o Poder Público não pode se mostrar indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional».

III. TÉCNICA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

No campo do controle de constitucionalidade, alguns aspectos técnicos foram suscitados e resolvidos, apresentando maior interesse pela orientação que os julgados respectivos expõem.

No RE 376.440 ED, o Plenário julgou, em 18.9.2014, que, se o STF já possui jurisprudência firme no sentido da inconstitucionalidade de certo tipo de deliberação legislativa, pode afirmar a inconstitucionalidade de diploma de Estado-membro que incide no mesmo vício até mesmo por decisão monocrática do relator de recurso extraordinário interposto contra acórdão em controle abstrato realizado por Tribunal de Justiça. Mais ainda, o STF afirmou que essa decisão monocrática terá os mesmos efeitos das que profere quando desempenha a fiscalização em tese da constitucionalidade das leis (por meio de ação direta de inconstitucionalidade). O julgamento apresenta complexidades que merecem ser examinadas.

O caso dizia respeito a lei do Distrito Federal que criava cargos em comissão (providos sem concurso público) para funções que não se marcam pela relevância do requisito da confiança do superior hierárquico para o seu melhor desempenho. O Tribunal de Justiça, apreciando representação de inconstitucionalidade contra essa lei, que a confrontava com a Lei Orgânica do Distrito Federal (estatuto de valia constitucional para o Distrito Federal), não enxergou

nulidade na deliberação legislativa, motivando recurso extraordinário dirigido para o STF. Na Suprema Corte, o relator não hesitou em prover o recurso por meio de decisão monocrática, sem levá-la ao colegiado, dada a abundância de precedentes que proclamam a inconstitucionalidade de diplomas com teor análogo. Dessa decisão houve recurso para o Plenário, quando, então, foi abonado o procedimento adotado.

Algumas dificuldades foram postas ao debate e resolvidas, para que o julgado final fosse de ratificação da decisão monocrática.

Por disposição constitucional expressa, somente a composição plena de um tribunal (ou o seu Órgão Especial) pode proclamar a inconstitucionalidade de uma lei, e por voto da maioria absoluta dos seus integrantes. No caso apreciado, a lei veio a ser declarada inconstitucional não pelo Plenário do Supremo Tribunal, mas por decisão de um de seus Ministros. Isso, porém, foi admitido, porque a legislação brasileira permite que qualquer tribunal considere inconstitucional uma lei que o STF, mesmo no controle *in concreto*, tenha, pelo seu Plenário, afirmado inconstitucional. A existência de precedente do STF funciona, portanto, como fato que dispensa a obrigatoriedade de se seguir a reserva de plenário.

As dificuldades, porém, não se encerravam aí. Os precedentes que o relator do recurso extraordinário havia citado para embasar a sua decisão diziam respeito a inconstitucionalidades de outros diplomas de outros Estados-membros. Nenhum dos precedentes havia-se detido na lei específica que o relator do extraordinário disse ser inconstitucional. Essa particularidade, porém, não obstou que o Tribunal dispensasse a observância da regra do Plenário. Sem o dizer explicitamente, foi tomada, aí, uma decisão de consideráveis implicações práticas. O STF terá decidido que a máxima de julgamento que levou à declaração de inconstitucionalidade num caso concreto é suficiente para que sejam fulminadas, sem observância da reserva de plenário, leis outras, provindas de diferentes fontes legislativas, bastando que tais diplomas se ajustem à tese que o STF afirmou inadmissível. Vale dizer a dispensa de Plenário não ocorre apenas quando uma mesma lei já foi declarada inconstitucional, anteriormente, pelo STF, em controle concreto; para que a reserva de Plenário seja prescindível, basta que uma lei guarde certas identidades com outra, que o STF já tenha proclamado inválida. O precedente, assim, atribui efeitos de ponderável magnitude prática às *rationes decidendi* de julgamentos proferidos pela Corte no controle incidental.

Na oportunidade, o Tribunal reiterou inteligência formada no passado, no sentido de que o recurso extraordinário contra decisão tomada em controle abstrato realizado nos Estados e no Distrito Federal torna-se um instrumento de controle direto, também abstrato. Daí a proclamação de inconstitucionalidade produz efeitos contra todos (efeitos *erga omnes*), não sendo necessária a comunicação ao Senado, para que a lei venha a ter a sua eficácia suspensa (art. 52, X, da CF).

IV. OUTROS CASOS DE INTERESSE

Imunidade parlamentar por palavras e votos — ofensa proferida fora do parlamento

No Inq 3.672 (DJe 21.11.2014), o Tribunal precisou que a imunidade penal do Deputado e do Senador por suas palavras e votos não obsta a que sofra denúncia por crime contra a honra, quando os fatos se dão fora do Congresso Nacional e em contexto desligado do exercício do mandato. Isso, porque, «longe de se tratar de privilégio de ordem pessoal, o que a Carta Política objetiva é garantir ao parlamentar o exercício independente do mandato legislativo». O Tribunal recebeu ação penal contra o parlamentar que, em atividade típica de jornalista, imputou acusações a outrem, no blog que mantinha.

Candidato reprovado em concurso público que assume cargo por força de liminar judicial, mais tarde cassada.

Os cargos públicos possuem um enorme poder de sedução sobre os brasileiros especialmente da classe média, dada a estabilidade maior no emprego que ensejam e a remuneração atrativa. A vasta procura pelo emprego público, naturalmente, acaba ocasionando pendências judiciais em torno da correção técnica dos concursos realizados para o seu provimento ou sobre a legitimidade de requisitos exigidos para que os candidatos participem do certame.

Não raro, candidatos tomam parte nos concursos, depois de terem recusada a sua inscrição ou de sofrerem reprovação em alguma etapa de provas, fazendo-o amparados em decisões judiciais provisórias. Problemas delicados surgem quando o candidato nessas circunstâncias acaba por assumir o cargo e, mais tarde, às vezes anos mais tarde, a ação que tentou é julgada improcedente. Uma corrente mais liberal preconiza que, nessas circunstâncias, a situação estaria consolidada no tempo, devendo-se manter o interessado no cargo. Não foi essa, contudo, a solução que o STF entendeu devida. Para o Supremo Tribunal, a pessoa deve ser afastada do cargo, se a ele ascendeu por força de medida judicial que veio a ser reformada.

No RE 608.482 (DJe 30.10.2014), o Tribunal Pleno julgou que:

Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado. Igualmente incabível, em ca-

tos tais, invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima. É que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito *extunc*, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere.

Moralidade e concurso público — consequências de contratação nula de servidor

O acesso de brasileiros à titularidade de cargos públicos efetivos depende de aprovação em concurso público aferidor da capacidade de bem desempenhar as funções almejadas. Com frequência, porém, nos Estados-membros, busca-se contornar a exigência constitucional mediante contratações à margem do direito. A consequência é a nulidade tanto da lei como do próprio ato de ingresso do indivíduo na estrutura burocrática estatal. A nulidade da investidura gera como consequência o imediato afastamento do servidor. Surgem, porém, dúvidas sobre que direitos teria esse funcionário, ao ser excluído dos quadros de pessoal da Administração Pública. No RE 705140 (rel. o Ministro Teori Zavascki, DJe 5.11.2014), o Tribunal Pleno decidiu que «no que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e (...) ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS». Não fazem eles jus, portanto, «aos efeitos jurídicostípicos da relação trabalhista — tais como as verbas do aviso prévio, gratificação natalina, férias e respectivo 1/3, indenização referente ao seguro-desemprego, multa do art. 477, § 8o, da CLT».

Teto de remuneração de servidores públicos

Um dos mais aguardados julgamentos do STF no campo administrativo foi proferido, em 2.10.2014 (DJe 11.12.2014), no RE 609.381, relatado sob regime de repercussão geral. Decidiu-se que nenhum servidor público, a qualquer pretexto, pode receber verbas remuneratórias que somem valor superior ao teto estipendiário balizado pelo subsídio recebido pelo Ministro do STF. Não obstante o tema do teto haja sido objeto de emendas à Constituição, entendeu-se que o veto que ele importa existe desde a Constituição original de 1988, não cabendo opor a tal norma, portanto, pretensão a direito adquirido ou a irredutibilidade de vencimentos.

V. CONCLUSÃO

No campo dos direitos fundamentais, a jurisprudência da Corte não registrou alteração na sua tendência liberal e de compromisso com a concretização desses postulados maiores do ordenamento. Confirmou-se, de seu turno, a propensão por se atenuar o rigor com que, no passado, foram interpretadas as regras de acesso à jurisdição abstrata. Quanto ao tema do federalismo, a orientação do Supremo Tribunal parece acenar, porém, para uma mudança de rumo, ainda que incipiente e não inteiramente uniforme, no sentido de privilegiar uma interpretação da Carta da República que favoreça maior espaço de autodeterminação legislativa e administrativa para as unidades da Federação. Exemplo disso se vê na atenuação do princípio, de criação jurisprudencial, da simetria — princípio que torna o modelo federal de organização dos Poderes Públicos de estrita imposição aos Estados-membros. O acompanhamento da jurisprudência ao longo do futuro próximo dirá se essa predisposição anotada em 2014 reflete uma nova diretriz consistente.