

ANÁLISE DO CASO CONCRETO DA ADI Nº 3.827¹

Nayara Suzane Oliveira Lucena²

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga³

RESUMO

Este estudo pretende analisar o controle de constitucionalidade à luz do caso concreto da ADI nº 3.827, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE, já que o art. 20-D da Constituição Estadual do Estado de Roraima viola flagrantemente o art. 37, XI da Constituição Federal de 1988, baseando-se no conceito de controle de constitucionalidade como a forma de impedir que uma norma contrária à Constituição permaneça no ordenamento jurídico, cuidando, assim, da eficácia dos preceitos constitucionais. Sendo assim, tem-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade, regulamentada pela Lei 9.868/99, tem por finalidade declarar a inconstitucionalidade de uma norma contrária à Constituição Federal.

Palavras-chave: direito constitucional, controle de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade, ADI nº 3.827

ABSTRATC

This study aims to examine the constitutionality control in light of the case of ADI No. 3827, offered by the National Association of State Attorneys - ANAPE, as the art. 20d of the State of Roraima Constitution flagrantly violates the art. 37, XI of the 1988 Constitution, based on the concept of judicial review as a way to prevent a contrary provision in the constitution to remain in the legal system, taking care of the effectiveness of constitutional provisions. Thus, there is the Direct Action of Unconstitutionality, regulated by Law 9,868/99, with the purpose to declare the unconstitutionality of a conflicting rule with the Federal Constitution.

Keywords: constitutional law, constitutional control, direct action of unconstitutionality, ADI Nº. 3827

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do 9º semestre do curso de bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Roraima- UFRR.

³ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima - UFRR

1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal do direito constitucional é analisar e examinar como as espécies normativas do ordenamento jurídico devem existir, consideradas como válidas pela Constituição Federal. É através dessa análise que se conclui se elas são ou não constitucionais. É nesse momento que atua o controle de constitucionalidade, visando impedir que normas que se apresentem de forma contrária à Constituição permaneçam no ordenamento jurídico. Infere-se, pois, que as normas infraconstitucionais têm que estar em sintonia perfeita com a Constituição.

Sendo assim, seu princípio basilar é norteador para que mantenha a supremacia da Constituição escrita, Lei maior que se sobrepõe as demais normas do ordenamento jurídico.

O Controle de Constitucionalidade difuso nasceu do constitucionalismo norte-americano, principalmente no caso “Marbury x Madison”, relatado pelo presidente da Suprema Corte Norte-Americana John Marshall, em 1803. No Brasil, com as ideias de Ruy Barbosa, foi implementado o controle de constitucionalidade na Carta Republicana de 1891.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Brasil um sistema de controle jurisdicional que contempla o controle preventivo através da atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, bem como o controle repressivo, principalmente sob a forma jurisdicional, a qual contempla os métodos difuso, onde qualquer juiz, em qualquer instância pode apreciar a constitucionalidade de uma norma ou ato normativo, e o controle concentrado, conferido a uma determinada Corte ou órgão administrativo.

O controle concentrado surgiu no Brasil através da Constituição de 1934, que atribuiu ao STF competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, apresentada pelo Procurador-Geral da República, inicialmente. Através desse modelo de controle, é feita a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, objetivando alcançar a invalidação da lei para firmar a segurança das relações jurídicas.

Para a produção do presente artigo foi utilizado conhecimentos doutrinários e jurisprudenciais, tendo por objetivo fazer uma breve estudo sobre o controle de

constitucionalidade, dando enfoque para a ação direta de inconstitucionalidade, bem como analisar o caso concreto da ADI nº 3.827.

2. CONSTITUIÇÃO. SUPREMACIA CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Para Barroso⁴ a palavra Constituição deriva do verbo latino *constituere* (estabelecer definitivamente), contudo, é usada no sentido de Lei Fundamental do Estado. Assim, tem-se que a Constituição é a organização jurídica fundamental do Estado (Lei Maior), sendo um conjunto de regras sistematizadas em um texto único e formal.

Em virtude do Princípio da Supremacia da Constituição, as regras do texto constitucional, sem exceção, são revestidas de supralegalidade e estão no grau máximo de eficácia, ou seja, possuem eficácia superior às demais normas.

Em importante trabalho denominado Aspectos Gerais do Controle de Constitucionalidade, Rodrigo Pires da Cunha Boldrini⁵, refere-se ao Princípio da Supremacia Constitucional, aduzindo:

O princípio da supremacia da constituição seria princípio jurídico-constitucional, geral e informador da ordem jurídica nacional, expressão lógica da hierarquia presente no sistema, no ordenamento jurídico. Ora, se um mandamento superior deve prevalecer sobre um mandamento inferior, uma norma constitucional, como mandamento superior, deve também prevalecer sobre normas infraconstitucionais, mandamentos inferiores. Ademais, no caso de contradição entre normas, um dos critérios dirimentes ventilados pela doutrina seria o hierárquico, pelo qual prevaleceria uma norma hierarquicamente superior sobre uma norma hierarquicamente inferior. [...] O princípio da supremacia da Constituição estabelece que as normas constitucionais são superiores e prevalecem sobre as normas inferiores.

Desse princípio, resulta a Relação de Compatibilidade Vertical das normas do ordenamento jurídico de um país, tendo que toda e qualquer norma inferior tem que manter uma necessária relação de conformidade com a norma acima dela, por

⁴ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁵ BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. **Aspectos gerais do controle de constitucionalidade.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/29905/submission/review/29905-29956-1-RV.pdf>. Acesso em: 14.mai.15

consequente, todo o ordenamento jurídico infraconstitucional deverá guardar uma relação de compatibilidade com as normas constitucionais.

O Controle de Constitucionalidade é o instrumento de garantia da supremacia constitucional ao realizar um exame da adequação das normas à Constituição, do ponto de vista material ou formal, de maneira a oferecer harmonia e unidade a todo o sistema. Sem essa verticalização hierárquica, não seria possível um eficaz controle de constitucionalidade.

O doutrinador Alexandre de Moraes⁶ conceitua e demonstra a finalidade do controle de constitucionalidade, afirmando que:

A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre o todo o ordenamento jurídico, e, também, à rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. [...] aponta a primordial finalidade do controle de constitucionalidade, qual seja, a proteção dos direitos fundamentais [...] Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais. Dessa forma, no sistema constitucional brasileiro somente as normas constitucionais positivadas podem ser utilizadas como paradigma para a análise da constitucionalidade de leis ou atos normativos estatais (blocos de constitucionalidade).

Imperioso destacar que o objetivo do controle de constitucionalidade é o de preservar a supremacia da constituição ao se tornar um instrumento capaz de primar pela estabilidade constitucional do Estado; garantir a supremacia constitucional em face dos atos do Poder Público; preservar o bloco de constitucionalidade da Constituição Federal, bem como, assegurar os direitos e garantias fundamentais, excluindo assim, qualquer ilegalidade ou abuso cometido por aquele que detém o poder.

Assim, partindo-se de um critério subjetivo ou orgânico o controle judicial de constitucionalidade pode ser difuso ou concentrado.

No controle difuso ou concreto há a possibilidade de qualquer juiz ou tribunal realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição. Nesse sistema, o objeto principal da ação não é a declaração de inconstitucionalidade, no entanto, esta é necessária para o deslinde do caso concreto.

⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 598-600.

Já o controle concentrado ou abstrato é feita a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo em tese, objetivando alcançar a invalidação da lei, independentemente da existência de um caso concreto. Sendo assim, o objeto principal da ação é a declaração da inconstitucionalidade.

O controle abstrato é um processo objetivo, ou seja, sem partes, não se prestando à tutela de direitos subjetivos ou de situações jurídicas individuais. O seu objetivo é o pronunciamento acerca da própria lei, protegendo e extirpando qualquer lei ou ato normativo incompatível com a Constituição.

São várias as espécies de controle concentrado contempladas pela Constituição Federal. A principal ação do controle concentrado abstrato de constitucionalidade é, sem sombra de dúvidas, a ação direta de inconstitucionalidade.

3. ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.827

A presente ADI nº 3.827, que é objeto de estudo por agora, trata-se da inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE, entidade de classe de âmbito nacional, tendo por objeto o art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 19 de outubro de 2005, que dispõe sobre a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargo, funções e empregos públicos no âmbito daquele Estado, nos seguintes termos:

Art. 20-D. A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes do Estado, Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores no Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público e aos Membros do Tribunal de Contas do Estado. (AC) (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 016, DE 19 DE OUTUBRO DE 2005)⁷

⁷ RORAIMA. Tribunal de Justiça de Roraima. **Constituição do Estado de Roraima (1991)** Disponível em: < <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual> >. Acesso em: 15 jun. 2015

A requerente alega que o dispositivo hostilizado estabelece, para os Procuradores de Estado, o subsídio remuneratório do Poder Executivo Estadual, violando, assim, o disposto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal de 1988, que determina, para os Procuradores, o subsídio do Poder Judiciário, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;⁸

Primeiramente é necessário tecer breves comentários sobre os a ação direta de inconstitucionalidade.

3.1 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Pois bem, a ação direta de inconstitucionalidade, também conhecida como ação genérica, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1965, com a Emenda Constitucional nº 16.

Conforme o art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Podem sofrer controle de constitucionalidade todas as espécies normativas do art. 59 da Constituição Federal/88, tais como: emendas constitucionais, leis

⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções e ainda, tratados internacionais aprovados e os decretos autônomos expedidos pelo Presidente da República, conforme o art. 84, VI, da Constituição Federal.

Continuando, temos também as resoluções administrativas dos tribunais de justiça, atos estatais de conteúdo meramente derogatório, deliberações administrativas dos órgãos judiciários, resoluções de Conselho Interministerial de Preços (CIP), bem como, as deliberações dos Tribunais Regionais do Trabalho, salvo as convenções coletivas de trabalho. Ou seja, todo ato revestido de indiscutível caráter normativo pode ser objeto de controle.

Tradicionalmente, a legitimidade para a propositura da ADI era do Procurador-Geral da República, no entanto, com a promulgação da Constituição de 1988, altera-se essa tradição em nosso direito constitucional, ampliando o rol de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

No art. 103 da CF/88, bem como no art. 2 da Lei 9868/99 estão arrolados, de forma taxativa os legitimados *ad causam* para a propositura da ação direta, são estes: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador do Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Partido Político com representação no Congresso Nacional e Confederação Sindical ou Entidade de Classe de âmbito nacional.

Um ponto importante a ser dito, é que dentre o rol de legitimados *ad causam* para a propositura da ação direta, tem-se duas espécies: legitimados neutros ou universais e legitimados interessados ou especiais.

Os universais são aqueles cujo papel institucional autoriza a defesa da Constituição em qualquer hipótese, portanto, não necessitando comprovar a pertinência temática.

Os especiais são os órgãos e entidades cuja atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados e em relação às quais possam atuar com representatividade adequada, sendo assim, necessário se faz provar a pertinência temática.

A Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador do Estado ou do Distrito Federal e Confederação Sindical ou

Entidade de Classe de âmbito nacional são considerados legitimados especiais, ou seja, devem comprovar a pertinência temática.

Os demais são considerados universais e, portanto, a pertinência temática é dispensada.

Por pertinência temática entende-se ser a relação de interesse entre o objeto da ação e a classe profissional por eles representada, sendo assim, é necessário que o legitimado especial que pretende discutir a constitucionalidade de uma lei, demonstre que a decisão final tenha ligação direta com o interesse e com a atividade desenvolvida pelo órgão ou ente.

A respeito da pertinência temática, esclarece a lição de Luiz Roberto Barroso⁹:

Outra linha restritiva da legitimidade das entidades de classe de âmbito nacional é a determinada pertinência temática. A ideia, a rigor, mais se aproxima do conceito processual que identifica o interesse em agir. É preciso que haja uma relação lógica entre a questão versada na lei ou ato normativo a ser impugnado e os objetivos sociais da entidade requerente. Vale dizer: a norma contestada deverá repercutir direta ou indiretamente sobre a atividade profissional ou econômica da classe envolvida, ainda que só parte dela seja atingida.

O procedimento para a propositura da ação está delimitado nos §§ 1º e 3º do art. 103 da CF/88, bem como, na Lei nº 9.868/99, devendo o Regimento Interno do Superior Tribunal Federal, ser aplicado subsidiariamente.

A ação será proposta por um dos legitimados do art. 103 da CF/88 que indicará na petição inicial o dispositivo de lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, bem como, o pedido, com suas especificações.

Conforme entendimento do STF, na ADI 259 DF¹⁰, tendo como relator Moreira Alves, *in verbis*:

É NECESSÁRIO, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUE VENHAM EXPOSTOS OS FUNDAMENTOS JURIDICOS DO PEDIDO COM RELAÇÃO AS NORMAS IMPUGNADAS, NÃO SENDO DE ADMITIR-SE ALEGAÇÃO GENÉRICA DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM QUALQUER DEMONSTRAÇÃO RAZOÁVEL, NEM ATAQUE A QUASE DUAS DEZENAS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EM SUA TOTALIDADE

⁹ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 146-147

¹⁰ STF - ADI: 259 DF , Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 11/03/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-02-1993 PP-02030 EMENT VOL-01692-01 PP-00013

COM ALEGAÇÕES POR AMOSTRAGEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO SE CONHECE.

Sendo assim, não será admitida alegações genéricas sem demonstração compatível e razoável, nem tampouco ataque generalizado a diversas leis ou atos normativos com alegações por amostragem.

O parágrafo único do art. 3º da Lei 9.868/99 afirma que a petição inicial deverá ser apresentada em duas vias e, quando subscrita por advogado, deverá vir acompanhada de instrumento de procuração, contendo cópia da lei ou ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

A petição inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente poderá ser liminarmente indeferida pelo relator, cabendo recurso de agravo para impugnar a decisão, conforme aduz o art. 4º da Lei 9.868/99.

Ajuizada a ação, o relator pedirá informações, que deverão ser prestadas no prazo de 30 dias, aos órgãos ou às autoridades das quais tenha emanado a lei ou o ato normativo impugnado.

Aduz o art. 8º da Lei 9.868/99 que decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, no prazo de 15 dias, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República. O primeiro defenderá o ato impugnado, enquanto o segundo poderá dar parecer tanto favorável quanto desfavorável.

No decorrer da ADI, o Procurador-Geral da República poderá atuar como autor ou *custos legis*. Neste sentido, na condição de legitimado universal (autor), poderá o Procurador-Geral da República ingressar com ação direta em face de atos normativos e leis federais ou estaduais. Simultaneamente, porém, terá o dever de atuar na função de *custos legis*, servindo como órgão fiscalizador do fiel cumprimento da lei.

O art. 12-E, §3º da Lei nº 9868/99 afirma que nas ações em que o Procurador-Geral da República não for autor, este terá vista do processo, pelo prazo de 15 dias. No entanto, Didier Jr¹¹. afirma que:

Nada obstante, ainda hoje, após a Constituição de 1988, parece prevalecer o entendimento que, independentemente de ter ajuizado a ação direta, deve o Procurador-Geral da República intervir no feito como fiscal da lei, podendo até opinar pela improcedência da postulação inicial.

¹¹ DIDIER JR, Fredie. BRAGA, Paulo Sarno. OLIVEIRA, Rafael. p. 361.

A defesa da lei ou do ato normativo seja ela federal ou estadual, cabe ao Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, §3º, da CF, funcionando como uma espécie de curador especial da presunção de constitucionalidade dos atos emanados do Poder Público.

No entanto, desde o julgamento da ADI 1616¹², o STF vem se mitigando essa obrigatoriedade, por entender que o AGU não está obrigado a defender tese jurídica na qual a Corte já julgou como inconstitucional, ou seja, se já houver precedente do STF pela inconstitucionalidade da lei no controle difuso, ou seja, o Advogado-Geral da União não precisaria defender o ato normativo impugnado.

Ainda, a partir da interpretação sistemática da ADI 3916¹³, o STF entendeu que o Advogado-Geral da União tem direito de manifestação, não necessariamente a favor da lei, mas na defesa da Constituição e, assim, dos interesses da União.

¹² DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. DEFESA DO ATO IMPUGNADO DE QUE EXISTEM PRECEDENTES DO STF. POSSIBILIDADE. 1. A Medida Provisória nº 1.522, de 11.10.96, alterou o disposto no artigo 38 da Lei nº 8.112/90. As substituições dos servidores investidos em cargos de direção e chefia ou de natureza especial passaram a ser pagas na proporção dos dias de efetiva substituição que excedam a um mês. 2. A Resolução do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, que entendeu expedidas fora do prazo algumas das reedições da Medida Provisória nº 1.522/96, reprintinou o artigo 38 da Lei nº 8.112/90. Violação ao parágrafo único do artigo 62 da Constituição, por ser da competência exclusiva do Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medida provisória tornada ineficaz pela extemporaneidade de suas reedições. 3. Violação ao disposto no artigo 62, caput, da Constituição Federal, que negou força de lei à Medida Provisória nº 1.522, de 11 de outubro de 1996. Precedentes. 4. O múnus a que se refere o imperativo constitucional (CF, artigo 103, § 3º) deve ser entendido com temperamentos. O Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional a Resolução Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, tomada na Sessão Administrativa de 30 de abril de 1997. (STF - ADI: 1616 PE, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 24/05/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 24-08-2001 PP-00041 EMENT VOL-02040-02 PP-00303)

¹³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 7º, INCISOS I E III, E 13, DA LEI DISTRITAL N. 3.669. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA DO DISTRITO FEDERAL. AGENTES PENITENCIÁRIOS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 21, INCISO XIV, E 32, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Exame da constitucionalidade do disposto nos artigos 7º, incisos I e III, e 13, da Lei distrital n. 3.669, de 13 de setembro de 2005, que versa sobre a criação da Carreira de Atividades Penitenciárias. 2. A Constituição do Brasil --- artigo 144, § 4º --- define incumbirem às polícias civis "as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares". Não menciona a atividade penitenciária, que diz com a guarda dos estabelecimentos prisionais; não atribui essa atividade específica à polícia civil. Precedente. 3. A competência para legislar sobre direito penitenciário é concorrente entre os entes da Federação, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I, da CB/88. 4. A Lei distrital n. 3.669 cria a Carreira de Atividades Penitenciárias, nos Quadros da Administração do Distrito Federal, no âmbito da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. Não há inconstitucionalidade na criação, por lei distrital, de carreira vinculada ao Governo do Distrito Federal. 5. O Poder Legislativo distrital foi exercido no âmbito da parcela da competência concorrente para dispor sobre direito

A Lei nº 9.868/99 no art. 7º, §2º passou a permitir que o relator considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá por despacho irrecorrível, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades. Essa inovação consagrou no controle abstrato a figura do *amicus curiae*, que tem por função juntar aos autos informações e pareceres trazendo considerações importantes sobre a matéria a ser discutida, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa. Assim sendo, a presença do *amicus curiae* não só garantirá maior efetividade e legitimidade às decisões, bem como, valoriza uma perspectiva pluralista.

O art. 102, inciso I, alínea “p”, da CF/88 estabelece que cabe ao STF processar e julgar, originariamente, o pedido de cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade.

De acordo com o *caput* do art. 10 da Lei nº 9.868/99, salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta presente o quórum de instalação da sessão (art. 22), após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 dias. Somente será dispensada a audiência no caso de excepcional urgência, hipótese em que o Tribunal poderá deferir a medida cautelar, conforme art. 10, §3º da Lei nº 9.868/99.

Desde que presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, poderá ser concedida a liminar, suspendendo a eficácia do ato normativo.

Na concessão da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade terá efeito *erga omnes* e efeitos vinculantes. Quanto aos efeitos temporais, são *ex nunc*, salvo se o tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa, ou seja, *ex tunc*, conforme art. 11, §1º, da Lei nº 9.868/99.

A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário, aduz o art. 11, §2º, da Lei nº 9.868/99.

Quanto ao indeferimento do pedido cautelar, este não significa a confirmação da constitucionalidade da lei com efeito vinculante.

Dito questões importantes sobre a ação direta de inconstitucionalidade, passemos a análise do caso concreto.

3.2 O CASO CONCRETO – ADI Nº 3.827

3.2.1 Petição Inicial

Na Petição Inicial, a Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE, representada por seu presidente, o Procurador do Estado Dr. Ronald Christian Alves Bicca, aduz que o texto estadual no seu artigo 20-D viola a Constituição Federal no que tange ao subteto deferido pelo texto constitucional aos Procuradores de Estado, quando limita o valor de seu subsídio ou remuneração ao percebido pelo Governador do Estado, que é o subteto do Poder Executivo.

Afirma ainda que o texto constitucional, em seu art. 37, inciso XI, é claro ao dizer que o subteto limitador da remuneração ou subsídio dos Procuradores de Estado é o do Poder Judiciário e não o que consta na Constituição Estadual de Roraima, que limita o Poder Executivo, mas não os Procuradores.

Aduz ainda, que a norma impugnada somente incluiu no subteto do Poder Judiciário o Ministério Público e os membros do Tribunal de Contas, extirpando os Procuradores do Estado de Roraima. Portanto, provada a inconstitucionalidade da norma estadual.

Sendo assim, conforme o art. 102, I, a, da Constituição Federal, a requerida ingressou no STF com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com o objetivo declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual violador da supremacia da Constituição Federal.

A Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE é entidade de classe de âmbito nacional comprovando com os documentos anexados na inicial.

Sendo uma entidade de classe de âmbito nacional, ou seja, um legitimado especial, é necessário que se comprove a pertinência temática. Sendo assim, afirma que *“a norma ora impugnada trata de interesses afetos à administração pública e, em particular, aos Procuradores de Estado, pois limita sua remuneração ou subsídio de forma inconstitucional, sem observar que a Constituição Federal deferiu aos Procuradores o subteto do Poder Judiciário, não o do Poder Executivo”*.

Dessa forma, a ANAPE afirma que a pertinência temática está provada, uma vez que, a ADI trata de questão diretamente ligada a classe dos Procuradores, limitando sua remuneração ou subsídio de forma inconstitucional.

A requerida, ao propor a ADI o faz com pedido de concessão de medida cautelar afirmando que a concessão deve ser deferida pelo fato de existirem todos os pressupostos, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Afirma que já há lesão imediata, já que estão tendo seus subsídios limitados com base numa norma inconstitucional ao ignorar que a Constituição Federal já deferiu à carreira um tratamento semelhante ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Quanto aos pedidos, a Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE requer:

- “a) que seja concedida **medida cautelar** suspendendo o art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, para que o teto aplicável aos Procuradores do Estado seja o do Poder Judiciário Estadual, de acordo com a Constituição Federal, art. 37, XI, e não o subsídio do Governador como prevê a norma ora impugnada;*
- b) a intimação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, para prestar informações;*
- c) a citação do Advogado-Geral da União, consoante determinação pelo § 3º do art. 103, da Constituição da República;*
- d) a oitiva do Procurador-Geral da República para manifestação;*
- e) por fim, que seja julgada totalmente procedente a presente ação direta para, tornando definitiva a liminar, decretar-se, com eficácia **“erga omnes”** e efeito vinculante, a inconstitucionalidade do art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima, cuja redação fora dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 19 de outubro de 2005”.*

Conforme despacho do Rel. Min. Cezar Peluso o pedido da requerente comporta apreciação nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/99 (Medida Cautelar em ADI), sendo assim, solicita informações pelo prazo de 10 dias e, após esse prazo, vista, sucessivamente, por 5 dias aos Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

3.2.2 Prestação de Informações da Assembleia Legislativa

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, por seu Consultor Geral Dr. Helder Figueiredo Pereira, em atendimento ao Ofício nº 7596, de 18 de dezembro de 2006, presta informações necessárias ao esclarecimento acerca da alegada inconstitucionalidade do art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima.

Preliminarmente afirma que a Associação dos Procuradores de Estado não possui interesse processual ao afirmar que não houve demonstração clara e

cristalina do objetivo a ser alcançado pelos seus participantes, não demonstrando também, nenhum prejuízo pelo não tratamento na Constituição do Estado de Roraima sobre a matéria já tratada na Constituição Federal. Assim, requer preliminarmente a extinção do julgamento sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI do Código de Processo Civil.

Quanto ao mérito afirma que o pedido da Associação dos Procuradores de Estado não deve prosperar, haja vista não haver inconstitucionalidade no disposto atacado.

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima aduz que o que houve na Carta Estadual foi tão somente uma opção do legislador estadual em não abordar a matéria, por ter sido esta abordada na Constituição Federal. Afirma que a falta de referência aos Procuradores de Estado na Constituição Estadual, deveria ser integrada pelo disposto na Carta Política. E continua a dizer que *“para que tal inconstitucionalidade se verificasse, teria que o artigo 20-D trouxesse em seu seio expressa disposição contrária à norma Constitucional Federal, o que não ocorreu”*.

Outro ponto alegado é em relação a palavra “procuradores”. Afirma que o termo “procuradores” existente no texto constitucional, não faz referência a procuradores estaduais, mas sim aos procuradores de justiça.

Nos pedidos a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima requer preliminarmente a extinção do julgamento sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI do Código de Processo Civil e caso não seja atendido, pede o indeferimento da ação proposta pela ANAPE.

3.2.3 Parecer do Advogado-Geral da União

Aborda de maneira breve o que foi relatado pela Associação Nacional dos Procuradores e pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, trazendo em seguida a análise do caso.

Rebatendo a tese da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima quanto a inexistência do interesse de agir da ANAPE, o Advogado-Geral da União afirma que se a norma estadual não se encontra em consonância com a carta federal, não há de se falar na falta de interesse de agir, razão pela qual deve ser conhecida a referida ação direta.

Posteriormente, o Advogado-Geral da União faz uma breve análise das mudanças ocorridas pelo art. 37 desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até texto atual, consequência da Reforma da Previdência em 2003. Posto isso, traz em tela a real interpretação deste: *“A regra, então, passou a determinar a seguinte sistemática: estabeleceu (i) um teto geral – equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – (ii) um subteto próprio para os Municípios, (iii) subteto para âmbito dos Estados-membros individualizados por Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e, por fim, (iv) um subteto específico, a partir de exceção às regras anteriores, para as carreiras que exercem as funções essenciais à Justiça, independente do ente político em que atuam.”*

Dessa forma, o art. 37, inciso XI da Constituição Federal estabelece que a remuneração dos Procuradores de Estado não está inserida nas limitações gerais e sim, nas limitações específicas dos membros do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça, juntamente com o Ministério Público e os Defensores Públicos. No entanto, a Carta Estadual fixou os mesmos grupos de subteto da Lei Maior, mas no último grupo – aquele em que os Procurados de Estados deveriam estar inseridos – apenas inseriu o Ministério Público e os membros do Tribunal de Contas Estadual.

Por fim afirma *“Diante de tais considerações, na hipótese em exame, em que há criação de subteto para os Procuradores de Estado, diverso do determinado pela Constituição Federal, há que se declarar a inconstitucionalidade do artigo 20-D da Constituição do Estado de Roraima”*.

Nos termos do art. 103, §3º da Constituição Federal, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela inconstitucionalidade do art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima.

3.2.4 Parecer do Procurador-Geral da República

O Procurador-Geral da República faz uma breve análise das peças anteriores e logo após, faz suas pontuações.

Assevera que as entidades de classe de âmbito nacional, as confederações sindicais e os partidos políticos não possuem capacidade processual plena para o ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade, assim como tem os demais legitimados dos incisos I a VII do artigo 103, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, manifesta-se o Procurador-Geral da República que o

Presidente da ANAPE demonstre possuir capacidade postulatória ou, não a tendo, que a entidade se faça representar por profissional regularmente habilitado, dando cumprimento ao art. 3º, parágrafo único da Lei nº 9.868/99.

Em relação a preliminar alegada pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, no sentido de que a Associação Nacional dos Procuradores de Estado não teria interesse de agir, o Procurador-Geral da República assevera que *“(...) em virtude da inexistência de ressalva quanto ao subteto, veiculado na Lei Fundamental, a ser aplicado aos Procuradores do Estado de Roraima, estando estes vinculados ao Poder Executivo, encontra respaldo, dentro do conteúdo semântico do dispositivo, a leitura que sugira ser-lhes aplicável a regra geral para os servidores deste Poder – limites remuneratórios no subsídio mensal do Governador -, o que demonstra o interesse da Associação no pronunciamento dessa Corte acerca da constitucionalidade do dispositivo”*.

Assim, conforme parecer do PGR resta configurado o interesse de agir da requerente, devendo ser conhecida a ação.

Quanto ao mérito, O PGR verifica a incompatibilidade entre o art. 20-D da Constituição do Estado de Roraima e o dispositivo do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Outro ponto frisado pelo Procurador Geral da República, refere-se a pontuação feita pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima quanto termo “procuradores” existente no texto constitucional, afirmando que não se refere a Procurador de Estado e sim, Procurador de Justiça. Pois bem, o PGR afirma que se assim fosse, estaria havendo uma repetição inútil, já que, os Procuradores de Justiça estão incluídos aos Membros do Ministério Público.

Por fim, preliminarmente, o parecer do Procurador Geral da República é que o Presidente da ANAPE demonstre possuir capacidade postulatória para o ingresso da ADI e caso não tenha, que a ANAPE se faça representar por advogado. Quanto ao mérito, o Procurador Geral da República manifesta-se pela parcial procedência do pedido, para que seja atribuída ao art. 20-D, da Constituição do Estado de Roraima, interpretação conforme a Constituição Federal, ou seja, conferindo aos Procuradores do Estado, o subsídio mensal dos Desembargadores Estaduais, de acordo com o art. 37, XI da Constituição Federal de Roraima.

4. Considerações Finais

Importante afirmar que a Emenda Constitucional nº 34, de março de 2014, alterou a redação do art. 20-D da Constituição Estadual de Roraima, vinculando os membros da Procuradoria-Geral do Estado ao subsídio do Poder Judiciário.

Sendo assim, o pedido da Associação dos Procuradores do Estado não deve prosperar, haja vista não haver inconstitucionalidade no dispositivo atacado.

O mencionado art. 20-D, após a EC nº 34/2014 não mais se encontra eivado de vício de inconstitucionalidade, *in verbis*:

Art. 20-D. A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios; do Ministério Público; da Defensoria Pública; do Tribunal de Contas; dos detentores de mandato eletivo, e dos demais agentes políticos; bem como os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, aplicando-se como limite: nos Municípios, o subsídio do Prefeito; no Estado, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, limitado a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Federal, limite aplicável aos membros do Ministério Público do Estado, membros da Procuradoria-Geral do Estado, membros da Defensoria Pública do Estado e membros do Tribunal de Contas do Estado. (NR) (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 034, DE 11 DE MARÇO DE 2014).¹⁴

Não resta outra alternativa, senão a extinção do julgamento sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI do Código de Processo Civil, conforme solicitação feita pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

5. CONCLUSÃO

Diante do narrado pode-se dizer que os atos normativos infra-constitucionais devem estar em concordância com a Constituição, não podendo contrariar as

¹⁴ RORAIMA. Assembleia Legislativa de Roraima. **Constituição do Estado de Roraima (1991)**. Disponível em: < <http://www.al.rr.leg.br/portal/>>. Acesso em: 21.jun.2015

exigências formais e materiais impostas pela Constituição. Sendo assim, a principal garantia da supremacia da Constituição advém dos mecanismos de controle de constitucionalidade, que permitem afastar a aplicação de uma norma divergente com texto constitucional.

Com o presente artigo, inicia-se fazendo uma análise do Princípio da Supremacia da Constituição e da característica da Constituição Federal ser escrita, formal e rígida. Sendo estas, importantes para justificar o Controle de Constitucionalidade.

Posteriormente, passa-se para uma breve apresentação das espécies de Controle de Constitucionalidade, dando enfoque ao controle abstrato. Dentro dele, analisa-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade, passando a especificar os legitimados universais e especiais, bem como quais os legitimados que necessitam demonstrar a pertinência temática e quais necessitam de advogado para terem capacidade postulatória plena. Além disso, faz-se uma análise do papel do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Ultrapassado esse primeiro momento de apresentação do que seria uma ADI, faz-se a análise do caso concreto da ADI 3.827, apresentando a Petição Inicial feita pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE e logo após, o parecer da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, a qual foi requisitada para prestar algumas informações.

Por fim, tem-se a análise do parecer do Advogado Geral da União, bem como, do parecer do Procurador Geral da República.

Para a realização deste, utilizou-se dos conhecimentos de importantes doutrinadores, bem como da jurisprudência, com o fim de fundamentar e embasar todo o conhecimento que se deve ter sobre controle de constitucionalidade, até se chegar à análise do caso concreto.

Sendo assim, a importância desse estudo, feito através da ADI nº 3.827, subsiste em se buscar a inconstitucionalidade de lei estadual (art. 20-D da Constituição Estadual) que limita a remuneração dos Procuradores de Estado ao subsídio do Poder Executivo e não ao subsídio do Poder Judiciário, proposto pela Constituição Federal.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 146-147

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 259 DF, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 11/03/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-02-1993 PP-02030 EMENT VOL-01692-01 PP-00013 Disponível em: . Acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 1616 PE, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 24/05/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 24-08-2001 PP-00041 EMENT VOL-02040-02 PP-00303) Disponível em: . Acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 3916 DF, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 03/02/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-086 DIVULG 13-05-2010 PUBLIC 14-05-2010 EMENT VOL-02401-01 PP-00062

BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. **Aspectos gerais do controle de constitucionalidade.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/29905/submission/review/29905_29956-1-RV.pdf>. Acesso em: 14.mai.15

DIDIER JR, Fredie. BRAGA, Paulo Sarno. OLIVEIRA, Rafael. p. 361.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 598-600.

RORAIMA. Tribunal de Justiça de Roraima. **Constituição do Estado de Roraima (1991)** Disponível em: <<http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

RORAIMA. Assembleia Legislativa de Roraima. **Constituição do Estado de Roraima (1991).** Disponível em: <<http://www.al.rr.leg.br/portal/>>. Acesso em: 21.jun.2015