

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo em face da Lei estadual nº 5751/1998 que “Reconhece a responsabilidade do Estado do Espírito Santo por danos físicos e psicológicos causados a pessoas detidas por motivos políticos e estabelece normas para que sejam indenizados”.

O relator, eminente Ministro **Marco Aurélio**, julga o pedido de improcedente, ao fundamento de que a lei questionada está em consonância com o art. 37, § 6º, da Constituição de 1988, que prevê responsabilidade do Estado por danos decorrentes da prestação de serviços públicos.

Peço vênia para divergir de sua excelência.

Eis o teor da lei questionada:

Art. 1º O Estado do Espírito Santo indenizará, nos termos desta Lei, as pessoas que, presas ou detidas, legal ou ilegalmente, por motivos políticos entre os dias 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, que tenham sofrido sevícias ou maus tratos, que acarretaram danos físicos ou psicológicos, quando se encontravam sob a guarda e responsabilidade ou sob poder de coação de órgãos ou agentes públicos estaduais ou tenham sofrido perdas e danos materiais, em razão de terem cerceados direitos inerentes ao exercício profissional, por motivos políticos, no período mencionado neste artigo.

§ 1º Não terá direito a indenização a pessoa que já a tiver obtido judicialmente, em ação movida contra o Estado do Espírito Santo, ou que esteja acionando com este fim, ressalvada neste último caso, a hipótese de desistência da ação antes do encaminhamento do pedido de que trata o Artigo 3º.

§ 2º O pagamento de eventual indenização pela União Federal fundada em iguais motivos, não inibe o recebimento da que ora se estabelece.

Art. 2º Fica criada a Comissão Especial, composta por 7(sete) membros, que receberá e avaliará os pedidos de indenização e de Pensão Especial, fundados nesta Lei, pronunciando-se num prazo de 90 (noventa) dias, contados do recebimento, sobre sua procedência e fixando o montante da indenização de acordo com os critérios estabelecidos no Art. 4º.

§ 1º Deverão compor a Comissão Especial o Secretário de Estado de Justiça e Cidadania ou seu representante, 01(um) representante da Comissão de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 01(um) representante do Ministério Público Estadual, 01(um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, 01(um) representante do Conselho Regional de Medicina, 01(um) representante dos que à época tenham sido detidos e 01(um) representante das entidades ligadas à defesa dos direitos humanos.

§ 2º O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário serão eleitos entre os seus membros.

§ 3º A Comissão funcionará junto à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, que a dotará dos recursos humanos e materiais necessários.

§ 4º A Comissão poderá ser assessorada por servidores públicos estaduais, designados pelo Governador do Estado.

§ 5º A Comissão instalar-se-á, por ato do Governador, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação desta Lei.

Art. 3º Os pedidos de indenização fundados nesta Lei deverão ser encaminhados à Comissão Especial pelas próprias pessoas a quem se refere o Artigo 1º e, em caso de morte, por seus descendentes, ascendentes ou cônjuges, na mesma ordem prevista na Lei Civil, instruídos com as informações e documentos necessários à análise do caso, até 180 (cento e oitenta) dias após sua instalação.

Art. 4º O montante da indenização prevista nesta Lei não será superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), nem inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), devendo sua fixação levar em conta a extensão e gravidade das seqüelas apresentadas pelo ex-preso ou detido, considerando:

I - Existência de danos físicos ou psicológicos;

II - Existência de nexos de causalidade com detenção referida no Artigo 1º.

Parágrafo único. Para a fixação do quantum da indenização a Comissão, sempre que necessário, determinará a realização de perícia.

Art. 5º A indenização que a Comissão Especial entender devida, nos termos desta Lei, será concedida por Decreto do Governador do Estado.

Art. 6º O pagamento da indenização concedida será feito somente ao próprio requerente.

Art. 7º O Estado do Espírito Santo concederá Pensão Especial, nos termos desta Lei, às pessoas que tenham perdido a sua capacidade laborativa, por motivos definidos no caput do Artigo 1º.

Art. 8º O valor de Pensão Especial prevista nesta Lei não será inferior ao menor vencimento base pago pela Administração Estadual, nem superior ao limite de aposentadoria concedida pelo INSS,

devendo sua fixação levar em conta a necessidade de tratamento médico do beneficiado, considerando:

I - Existência de impossibilidade laborativa;

II - Existência de nexo de causalidade com a detenção e violência praticada, na forma do Artigo 1º desta Lei.

§ 1º A pensão Especial que a Comissão Especial entender devida, nos termos desta Lei, será concedida por Decreto do Governador do Estado.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da sua publicação.

Art. 10. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, correrão à conta de dotações orçamentária, ficando o Poder Executivo autorizado a proceder suplementações se necessário.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Inicialmente, afasto a preliminar de não conhecimento da ação direta, suscitada pela Advocacia-Geral da União com fundamento na ausência de generalidade e abstração da norma.

O fato da norma dirigir-se a um universo específico de destinatários não retira dela sua generalidade e abstração. Com efeito, a norma questionada não individualiza os seus destinatários. Ademais, a controvérsia suscitada a respeito da norma é dotada de natureza abstrata.

O entendimento aqui defendido está amparado na jurisprudência do Tribunal, conforme os seguintes precedentes:

CONSTITUCIONAL. ANISTIA: LEI CONCESSIVA. Lei 8.985, de 07.02.95. CF, art. 48, VIII, art. 21, XVII. LEI DE ANISTIA: NORMA GERAL. I . - **Lei 8.985/95, que concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, tem caráter geral, mesmo porque é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas .**

Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consubstancia ela ato político, com natureza política. Excepcionalmente, estende-se a crimes comuns, certo que, para estes, há o indulto e a graça, institutos distintos da anistia (CF, art. 84, XII). Pode abranger, também, qualquer sanção imposta por lei. III. - A anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por

exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial (CF, art. 5º, LIV). IV. - Constitucionalidade da Lei 8.985, de 1995. V. - ADI julgada improcedente. (ADI 1231, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJ de 28/4/06).

I. ADIn: ato normativo: **caracterização. Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos**. II. Infrações de trânsito: anistia por lei estadual: alegação plausível de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito, uma vez que, da competência privativa para definir as respectivas infrações, decorre o poder de anistiá-las ou perdoá-las, o qual não se confunde com o da anulação administrativa de penalidades irregularmente impostas. (ADI 2137 MC, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 12/5/00).

Passo à análise do mérito da ação direta.

O art. 1º da Lei nº 5751/1998 do Estado do Espírito Santo fixa para o Estado o dever de indenizar todas as pessoas presas ou detidas, legal ou ilegalmente, por motivos políticos entre os dias 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 que tenham sofrido danos físicos ou psicológicos em razão de atos praticados pelo estado ou que tenham sofrido perdas e danos materiais, em razão de terem cerceados direitos inerentes ao exercício profissional.

Para viabilizar o cumprimento de tais obrigações pelo Estado, a lei determina, no art. 2º, a instituição de Comissão Especial destinada a receber e avaliar os pedidos de indenização e de Pensão Especial formulados com base na lei. A aludida pensão especial é especificada no art. 7º, que prevê o benefício às pessoas que tenham perdido capacidade laborativa em razão dos atos praticados pelo Estado aos quais se referem o art. 1º.

Inicialmente, reconheço a **inconstitucionalidade formal** dos artigos 2º, 3º, 4º, parágrafo único, 5º e 8º, § 1º.

O art. 2º da lei questionada cria um órgão na estrutura da administração pública estadual, dispondo sobre a sua estrutura e o seu funcionamento, em patente violação à iniciativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a criação de órgão da administração pública. Essa reserva de

iniciativa está prevista no art. 61, § 1º, inc. II, e, da Constituição de 1988, que se aplica, por simetria, aos Estados. Nesse sentido, os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726 /1992. 4. **Criação do Conselho de Comunicação Social.** 5. **O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública.** 6. **É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública.** 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente.” (ADI 821, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/15).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA . INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95. (ADI 1275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 8/6/07).

A par disso, o § 3º do art. 2º confere atribuição para a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, qual seja, garantir o funcionamento da Comissão Especial, dotando-a de recursos humanos e dos materiais necessários. Evidencia-se a usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre as atribuições dos órgãos da administração pública. Nesse sentido, são os seguintes precedentes do STF:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Competência do relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível. Lei municipal de iniciativa parlamentar. Introdução de matéria no conteúdo programático das escolas das redes municipal e privada de ensino. Criação de atribuição. Professor. Curso de formação. Regime do servidor. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes.

1. É competente o relator (arts. 557, caput, do Código de Processo Civil e 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para negar seguimento “ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior”. **2. Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo**. 3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de padecer de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que, ao tratar de tema relativo a servidores públicos, acarreta aumento de despesa para o Poder Executivo. 4. Agravo regimental não provido. (RE 395912 AgR, da **minha relatoria**, Primeira Turma, DJe de 20/9/13).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835 /2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **A lei 6.835 /2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2857, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, Tribunal Pleno, DJe de 30/11/07).**

O vício do art. 2º macula todos os demais preceitos a ele relacionados, quais sejam, artigos 3º, 4º, parágrafo único, 5º e 8º, § 1º.

Ademais, reconheço a **inconstitucionalidade material da integralidade da Lei nº 5751/1998 do Estado do Espírito Santo, visto que desborda dos limites da anistia fixada pelo poder constituinte federal nos artigos 8º e 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, que possuem o seguinte teor:**

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.(Regulamento)

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

Art. 9º. Os que, por motivos exclusivamente políticos, foram cassados ou tiveram seus direitos políticos suspensos no período de 15

de julho a 31 de dezembro de 1969, por ato do então Presidente da República, poderão requerer ao Supremo Tribunal Federal o reconhecimento dos direitos e vantagens interrompidos pelos atos punitivos, desde que comprovem terem sido estes eivados de vício grave.

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal proferirá a decisão no prazo de cento e vinte dias, a contar do pedido do interessado.

Os artigos 8º e 9º do ADCT concederam aos civis e militares – incluindo, no primeiro grupo, servidores, trabalhadores da iniciativa privada e profissionais liberais – atingidos por atos de exceção a possibilidade de usufruir dos benefícios financeiros aos quais teriam direito caso não tivessem sido afastados de suas atividades laborais por força do regime de exceção.

No que tange aos aludidos dispositivos do ADCT, trago à baila o precedente da ADI 2639, de relatoria do Ministro **Nelson Jobim**, em que o Tribunal enfrentou questão análoga à que está posta na presente ação direta, ao analisar a Emenda Constituição 14/2001 à Constituição do Paraná, que concedia aos terceiros de boa-fé o direito de serem “indenizados por todos os prejuízos materiais, inclusive perda ou cessação de renda, advindos de ato de exceção ocorrido no período revolucionário, desde que também haja resultado em benefícios direito ou indireto ao Estado do Paraná”.

Naquele julgamento, o Tribunal entendeu, na linha do voto do relator, que a norma então impugnada correspondia à “aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado por atos políticos do passado”. O relator aduziu que “a repercussão política e financeira reveste esse ato confessional de culpa do Estado de excepcionalidade que, por isso, não admitiria interpretação extensiva e nem, ao menos, ampliação por parte do poder constituinte derivado dos Estados-membros”.

Com esses fundamentos, concluiu-se, naquela assentada, pela inconstitucionalidade da referida ementa à Constituição do Paraná, por desbordar dos limites da anistia concedida pelo poder constituinte federal. Eis a ementa da decisão:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ (EC 14/2001). INDENIZAÇÃO POR ATOS DE EXCEÇÃO. TERCEIROS DE BOA-FÉ. ARTS. 8º E 9º DO ADCT. 1. A anistia referida nos arts. 8º

e 9º do ADCT foi prevista em benefício daqueles que foram vítimas de atos de "exceção, institucionais ou complementares" que, de alguma forma, sofreram prejuízos em suas atividades profissionais, em seus direitos ou por motivos políticos, mesmo que trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais. **2. A anistia dos arts. 8º e 9º do ADCT tem índole político-institucional e, por essa mesma natureza, sua competência de concessão legislativa é exclusiva do poder constituinte originário federal. Isso porque, muito embora seja previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado. 3. Essa repercussão política e financeira quando da concessão de anistia reveste o ato de absoluta excepcionalidade e, por isso, não é possível que norma constitucional estadual amplie tal benefício. ADI que se julga procedente. (ADI 2639, Relator o Ministro Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2006, DJ de 4/8/06).**

Conforme o precedente sugere, a responsabilidade objetiva do estado por atos políticos do passado é revertida de natureza excepcional, sendo oriunda de um ato político-institucional de reconhecimento da culpa estatal pelos danos praticados em dado momento histórico.

Quanto aos atos de exceção praticados pelo estado brasileiro no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição – período contemplado no ADCT e que compreende o período previsto na lei estadual questionada –, o reconhecimento geral dessa responsabilidade já ocorreu por ato do poder constituinte federal, estando sedimentada nos artigos 8º e 9º do ADCT.

Ademais, noto que a lei admite a percepção cumulativa da indenização paga pelo estado com a indenização paga pela União com fundamento idêntico. Essa previsão é um indicativo de que norma estadual, em determinados casos, gera o direito de dupla percepção de compensação financeira por danos praticados pelo estado brasileiro por força de atos praticados no período de exceção, o que evidencia a ausência de razoabilidade da norma.

Pelo exposto, declaro a **inconstitucionalidade formal** dos artigos 2º, 3º, 4º, parágrafo único, 5º e 8º, § 1º, da Lei nº 5751/1998 do Estado do Espírito Santo e a **inconstitucionalidade material de todo o diploma, com efeitos ex nunc**, para resguardar os recebimentos de boa-fé.