

16/09/2009

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.930-0 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQUERENTE(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**ADVOGADO(A/S)** : PGE-RO - RONALDO FURTADO  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, licenciados, os Senhores Ministros Cezar Peluso e Joaquim Barbosa.

Brasília, 16 de setembro de 2009.

**RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR**



16/09/2009

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.930-0 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQUERENTE(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**ADVOGADO(A/S)** : PGE-RO - RONALDO FURTADO  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

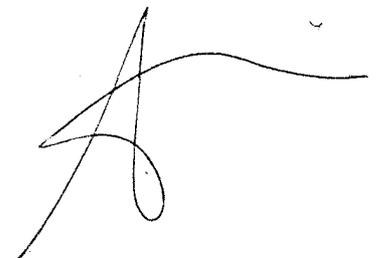
**R E L A T Ó R I O**

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Trata-se de ação direta, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição daquela unidade da Federação e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Carta, ambos acrescentados pela Emenda Constitucional 56/2007, que dispõem sobre a forma de ingresso no quadro de Oficiais Combatentes dos Militares do Estado de Rondônia.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

*"Art. 1º. Fica acrescentado o artigo 148-A ao texto constitucional, com a seguinte redação:*

*'Art. 148-A. O acesso ao Quadro de Oficiais Combatentes dos Militares do Estado, dar-se-á por concurso público de provas e*



ADI 3.930 / RO

títulos, com oportunidades iguais entre civil e militar, vedado o concurso especial para oficiais das forças armadas.

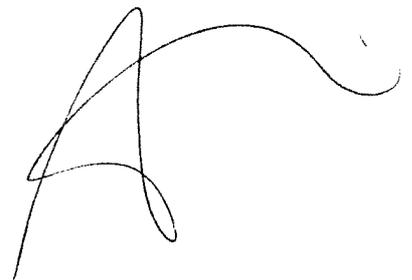
Parágrafo único. Os Militares do Estado serão formados preferencialmente pela própria instituição militar a que pertence, admitindo-se apenas a formação em outra instituição como forma de intercâmbio, não podendo exceder a 10% (dez por cento) dos formandos a cada concurso público.'

'Art. 2º. Fica acrescentado o artigo 45 às Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

'Art. 45. O concurso para acesso ao Quadro de Oficial Combatente de Militar do Estado que não tenha observado o princípio constitucional da igualdade de oportunidade entre civil e militar e que ainda não tenham iniciado o Curso de Formação de Oficiais será anulado, ficando desde logo válidas as inscrições já realizadas.

Parágrafo único. Em nível de transição, far-se-á um único concurso aproveitando oficiais das Forças Armadas e militares do Estado com mais de um ano de efetivo serviço nas Corporações.'"

Alega o autor, em síntese, que os dispositivos atacados violam os princípios da independência dos poderes e da reserva de iniciativa de lei, inscritos, respectivamente, nos artigos 2º e 61, § 1º, II, f, da Constituição, pois decorrem de Emenda Constitucional de iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado (fl. 4).



ADI 3.930 / RO

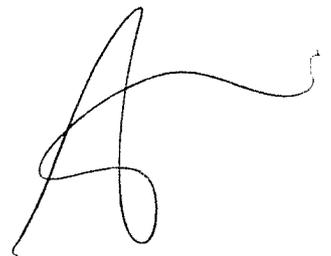
Afirma que os referidos dispositivos versam sobre provimento, promoção e regime jurídico dos militares do Estado de Rondônia, matéria, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (fl. 5).

No intuito de demonstrar a urgência na apreciação do pedido, alega o seguinte:

*"Com efeito, encontra-se configurada a premente necessidade de seleção, formação e provimento de cargos de Tenente do Quadro de Oficial Combatente de Militar do Estado de Rondônia - todos vagos -, através de Concurso para o Curso de Adaptação de Oficiais PM (já iniciada e concluída a primeira fase), obstado pelos inconstitucionais dispositivos objeto desta ação" (fl. 116).*

Nas informações de fls. 58-64, a Assembléia Legislativa local afirma que inexistente vício formal, porquanto a EC 56/2007 está em perfeita consonância com o artigo 37, II, da Constituição, que estabelece a obrigatoriedade do concurso público para toda Administração Pública.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, porque as normas impugnadas dispõem sobre matéria relativa a regime jurídico de militares das Forças



ADI 3.930 / RO

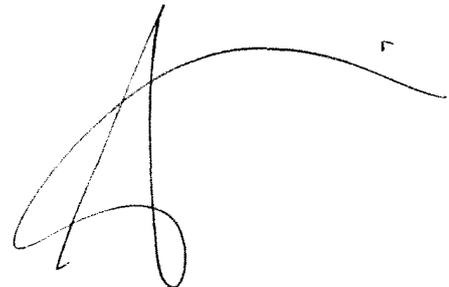
Armadas, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (fls. 94-103).

A Procuradoria-Geral da República também opinou pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ACRESCIDOS POR MEIO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕEM SOBRE A FORMA DE INGRESSO NO QUADRO DE OFICIAIS MILITARES DO ESTADO. ALEGADA OFENSA À INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA INSTAURAR PROCESSO LEGISLATIVO ACERCA DE PROVIMENTO E REGIME JURÍDICO DE MILITARES (ART. 61, § 1º, II, F, DA CF) E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, DA CF). OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PARA OS ESTADOS-MEMBROS DAS NORMAS DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO" (fl. 108).

Em 30/7/2007, a Ministra Ellen Gracie imprimiu o rito do art. 12 da Lei 9.868/99 à presente ação direta (art. 13, VIII, do RISTF).

É o relatório.



16/09/2009

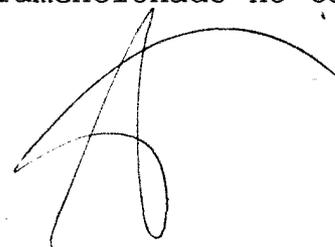
TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.930-0 RONDÔNIAV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Bem examinados os autos, verifico que a Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, ao editar a Emenda Constitucional 56/2007 para dispor sobre provimento de cargo de Oficiais Combatentes dos Militares do Estado, de fato, afrontou a reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, **f**, da Constituição da República.

Com efeito, o artigo 148-A ora impugnado estabelece que o acesso ao Quadro de Oficiais Combatentes dos Militares do Estado dar-se-á mediante as seguintes condições: a) realização de concurso público de provas e títulos; b) garantia de igualdade entre civis e militares, vedado o concurso especial para oficiais das Forças Armadas; e c) que os militares do Estado sejam formados, preferencialmente, pela própria instituição militar a que pertencem.

Já o artigo 45 e respectivo parágrafo único das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição local preveem a hipótese de anulação do concurso supramencionado no caso



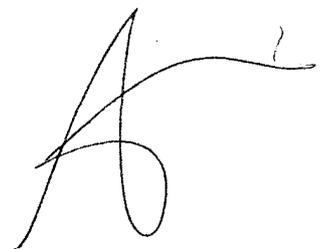
ADI 3.930 / RO

de inobservância da igualdade de condições entre civil e militar. Além disso, valida as inscrições já realizadas em concurso pendente e estabelece regra de transição o aproveitamento de oficiais das Forças Armadas e militares do Estado com mais de um ano de efetivo serviço nas Corporações.

Como se sabe, a cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo estabelecida pela Constituição da República excepciona o princípio geral da legitimação concorrente para o processo de formação das leis. Todo diploma normativo ou dispositivo legal que venha a lume sem a observância do referido postulado fica tismado pela mácula da inconstitucionalidade formal.

A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, tendo em vista o disposto no art. 61, § 1º, II, **f**, da Constituição Federal.

Ademais, não é de hoje que vigora entre nós a teoria da separação de poderes, cujo escopo não é apenas impedir o surgimento de governos autocráticos, mas também o racionalizar o



ADI 3.930 / RO

funcionamento do Estado, fazendo o atuar segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

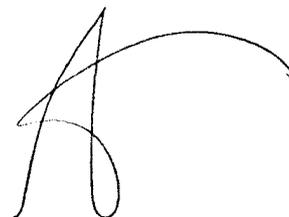
O regime presidencialista, em um Estado Federal como o nosso, prevalece não apenas no plano do governo da União, mas em todos os demais níveis político-administrativos, incluindo, por óbvio, os Estados e Municípios.

Nesse sentido, assevera Dalmo de Abreu Dallari assevera que, "*baseando-se a União numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais*".<sup>1</sup> Significa dizer, a Constituição Federal é que estabelece, até por uma questão de simetria do modelo adotado, as regras que disciplinam a relação entre os poderes nas unidades federadas.

O intuito da engenharia política da separação de poderes é, justamente, buscar um equilíbrio político entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. E esse equilíbrio pode ser sintetizado em uma divisão clara e incisiva das **atribuições** conferidas a cada um dos poderes pelo ordenamento constitucional.

---

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 258.



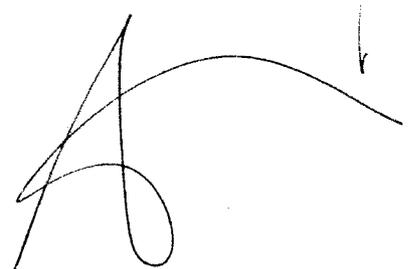
ADI 3.930 / RO

O Texto Magno, assim, estabeleceu, em seus artigos específicos, as atribuições de cada um dos poderes fixando, todavia, simultaneamente, os da respectiva atuação.

O art. 61, § 1º, inciso II, **a**, nessa linha, estabeleceu que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a criação de "*cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou o aumento de sua remuneração*". Qualquer dispositivo normativo que ingresse nessa seara, que tenha origem no Legislativo, ainda que apresente hierarquia constitucional, como no caso em apreço, afigura-se inconstitucional.

Ademais, como bem observou a Procuradoria-Geral da República,

*"a emenda em análise, cuja elaboração foi deflagrada por projeto de membro da Casa Legislativa estadual, contraria a norma do art. 61, § 1º, II, f, da Constituição, bem como o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º), porquanto usurpada a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para instauração do processo legislativo em tema concernente à forma de acesso a cargos militares do Estado" (fls. 112-113).*



ADI 3.930 / RO

Com razão o Parquet. Dentre os diversos precedentes nessa linha, destaco ADI 2.966, Rel. Min. Joaquim Barbosa, que ostenta a seguinte ementa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Emenda Constitucional 29/2002, do Estado de Rondônia. Inconstitucionalidade.

À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988).

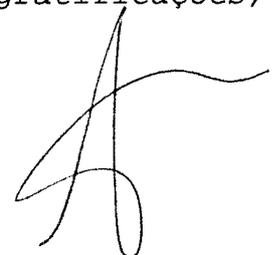
Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar.

Precedentes.

Pedido julgado procedente".

Sobre o sentido da locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos", lembro que o Min. Celso de Mello, nos autos da ADI 766/RS, consignou o seguinte:

"Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes **(a) às formas de provimento;** **(b) às formas de nomeação;** **(c) à realização do concurso;** **(d) à posse;** **(e) ao exercício,** inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; **(f) às hipóteses de vacância;** **(g) à promoção e respectivos critérios,** bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); **(h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária;** **(i) às reposições salariais e aos vencimentos;** **(j) ao horário de trabalho;** **(k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações;**



ADI 3.930 / RO

diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo" (grifei).

Também não pode levar a equívocos, como assinalado acima, o fato de a inovação legislativa ter sido introduzida no mundo jurídico por meio de Emenda Constitucional. Como bem assentou o Min. Joaquim Barbosa, na citada ADI 766/RS:

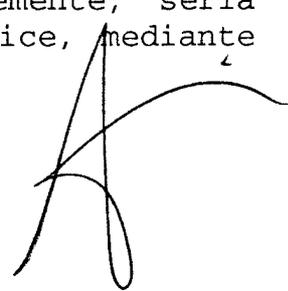
"(...)

Resta, no entanto, considerar o argumento da Assembléia Legislativa, de que a iniciativa exigida nessa matéria se refere a leis, e não a emendas constitucionais.

Tal argumento é de ser completamente rechaçado. Se a iniciativa de certas leis é restrita ao Executivo, a Assembléia Legislativa não pode, nem mesmo aprovando emendas constitucionais, violá-la. Caso contrário, a disposição da Constituição federal poderia tornar-se inócua. Uma assembléia legislativa oposicionista ao governo estadual poderia conseguir o quorum necessário para a aprovação de emendas e assim legislar em virtualmente todas as matérias de iniciativa do Executivo, esvaziando as funções deste e gerando um grave desequilíbrio entre os poderes.

Já em 1985, por ocasião do julgamento da Rp 1.175 (rel. min. Aldir Passarinho), ficou consagrado:

'Fere o disposto no art. 57, V, da Constituição Federal, emenda na Constituição do Estado, que nela insira matéria própria de lei ordinária e que seja de exclusiva iniciativa do Governador do Estado, sem que tal regra do processo legislativo seja atendida. Entender-se diferentemente, seria admitir fosse contornado tal óbice, mediante



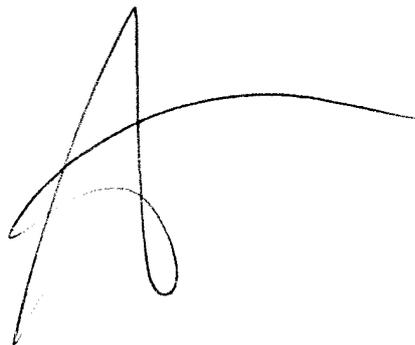
ADI 3.930 / RO

a inserção, através de emenda constitucional, no texto da Lei Maior do Estado, de matéria própria da legislação ordinária, mas para a qual fosse prevista aquela iniciativa exclusiva.'

*Tal posicionamento da Corte não se modificou após o advento da Carta de 1988. Assim, matérias que são de iniciativa do Executivo não podem ser reguladas por emendas constitucionais propostas por parlamentares. Para citar apenas alguns exemplos, cf. ADI 199 (rel. min. Maurício Corrêa), ADI 1.690-MC (rel. min. Nelson Jobim), ADI 2.393-MC (rel. min. Sydney Sanches) e ADI 2.050 (rel. min. Maurício Corrêa)".*

Ante todo o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescentados por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

16/09/2009

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.930-0 RONDÔNIA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, a novidade é que não houve apresentação de um projeto de lei, mas de emenda constitucional. Acontece que essa via não serve ao drible à reserva de iniciativa.

Por isso, acompanho o relator.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.930-0**

PROCED.: RONDÔNIA

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

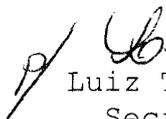
ADV.(A/S): PGE-RO - RONALDO FURTADO

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, licenciados, os Senhores Ministros Cezar Peluso e Joaquim Barbosa. Plenário, 16.09.2009.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.



Luiz Tomimatsu  
Secretário