

27/09/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.827 ALAGOAS**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016).

2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual.

3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à

**ADI 4827 / AL**

fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial.

4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo.

5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, *caput* e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo.

6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “f” do inciso I do art. 1º e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º; da expressão “*a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo*”, constante do art. 7º, *caput*; da locução “*com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo*”, presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase “*e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011*”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo

**ADI 4827 / AL**

Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade: (i) das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º ; (ii) da expressão "a exceção do quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; (iii) da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; (iv) do art. 8º; (v) e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei nº 7.372/2012 do Estado de Alagoas, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 27 de setembro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

27/09/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.827 ALAGOAS**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta promovida pelo Governador do Estado de Alagoas, em face da Lei Estadual 7.372/2012, que dispõe sobre a fixação do efetivo da Polícia Militar do Estado de Alagoas, em razão da violação aos artigos 2º; 5º, *caput*, e LIV; 25; 61, § 1º, I e II, “f”; 63, I, da Constituição Federal.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º O efetivo da Polícia Militar do Estado de Alagoas fica fixado em 12.165 (doze mil, cento e sessenta e cinco) militares, distribuído dentro da estrutura organizacional nos seguintes quadros:

I – Quadro de Oficiais, compreendendo:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM;

b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM, composto de:

1. Médicos;
2. Dentistas;
3. Farmacêuticos;
4. Fisioterapeutas;
5. Enfermeiros;
6. Analistas Clínicos; e
7. Psicólogos.

**ADI 4827 / AL**

c) Quadro de Oficiais Especialistas (QOE), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Tenente Coronel PM, composto de: 1. Capelães; e 2. Assistentes Sociais.

d) Quadro de Oficiais de Administração (QOA), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM;

e) Quadro de Oficiais Músicos (QOM), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM; e

f) Quadro de Oficiais Veterinários (QOV), composto por médicos veterinários, com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM.

II – Quadro de Praças, compreendendo:

a) Quadro Provisório – constituído de praças especiais:

1. Aspirantes a Oficial; e
2. Cadetes.

b) Quadro Permanente – constituído das Qualificações Policiais Militares Particulares (QPMP), no seguinte modo:

1. QPMP/0 – Combatente, com acesso à carreira na graduação de Soldado PM até Subtenente PM;
2. QPMP/1 – Especialista Auxiliar de Saúde, com acesso à carreira na graduação de Cabo PM até Subtenente PM; e
3. QPMP/2 – Especialista Músico, com acesso à carreira na graduação de Cabo PM até Subtenente PM.

Art. 2º O efetivo global fixado no art. 1º desta Lei será distribuído nos graus hierárquicos previstos nos quadros e qualificações da Polícia Militar do Estado de Alagoas, do seguinte modo:

I – Quadro de Oficiais: constituído de 998 (novecentos e noventa e oito) oficiais distribuídos nos seguintes quadros:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC): formado por 700 (setecentos) oficiais, sendo:

1. Coronel PM .....016;
2. Tenente Coronel PM .....064;
3. Major PM .....085;
4. Capitão PM .....176;
5. 1º Tenente PM .....178;
6. 2º Tenente PM .....181.

**ADI 4827 / AL**

b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS): formado por 136 (cento e trinta e seis) oficiais, sendo:

1. Coronel PM .....001;
2. Tenente Coronel PM .....007;
3. Major PM .....008;
4. Capitão PM .....028;
5. 1º Tenente PM ..... 034;
6. 2º Tenente PM .....058.

c) Quadro de Oficiais Especialistas (QOE), abrangendo:

1. Capelão: formado por 5 (cinco) oficiais, sendo:

- 1.1. Tenente Coronel PM .....001;
- 1.2. Major PM .....001;
- 1.3. Capitão PM .....001;
- 1.4. 1º Tenente PM .....001;
- 1.5. 2º Tenente PM .....001.

2. Assistente Social: formado por 10 (dez) oficiais, sendo:

- 2.1. Tenente Coronel PM .....001;
- 2.2. Major PM .....001;
- 2.3. Capitão PM ..... 002;
- 2.4. 1º Tenente PM ..... 003;
- 2.5. 2º Tenente PM .....003.

d) Quadro de Oficiais da Administração (QOA): formado por 130 (cento e trinta) oficiais, sendo:

1. Major PM ..... 005;
2. Capitão PM ..... 018;
3. 1º Tenente PM .....031;
4. 2º Tenente PM .....076.

e) Quadro de Oficiais Músicos (QOM): formado por 7 (sete) oficiais, sendo:

1. Major PM .....001;
2. Capitão PM .....001;
3. 1º Tenente PM .....002;
4. 2º Tenente PM .....003.

f) Quadro de Oficiais Veterinários (QOV): formado por 10 (dez) oficiais, sendo:

1. Coronel PM 001;

**ADI 4827 / AL**

2. Tenente Coronel PM 001;
3. Major PM 002;
4. Capitão PM 002;
5. 1º Tenente PM 002;
6. 2º Tenente PM 002.

II – Quadro de Praças: constituído de 11.167 (onze mil, cento e sessenta e sete) praças distribuídos nas seguintes Qualificações Policiais Militares Particulares (QPMP):

a) QPMP/0 – Combatente: formado por 10.856 (dez mil, oitocentos e cinquenta e seis) praças, sendo:

1. Subtenente PM .....147;
2. 1º Sargento PM .....382;
3. 2º Sargento PM .....420;
4. 3º Sargento PM .....1174;
5. Cabo PM ..... 2700;
6. Soldado PM ..... 6033.

b) QPMP/1 – Especialista Auxiliar de Saúde: formado por 148 (cento e quarenta e oito) praças, sendo:

1. Subtenente PM .....005;
2. 1º Sargento PM .....009;
3. 2º Sargento PM .....021;
4. 3º Sargento PM ..... 036;
5. Cabo PM .....077.

c) QPMP/2 – Especialista Músico: formado por 163 (cento e sessenta e três) praças, sendo:

1. Subtenente PM .....006;
2. 1º Sargento PM .....021;
3. 2º Sargento PM .....038;
4. 3º Sargento PM .....047;
5. Cabo PM .....051.

Art. 3º O efetivo previsto para o Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) a que se refere à alínea b do inciso I do art. 2º desta Lei será distribuído da seguinte forma:

- I – Médicos .....089;
- II – Odontólogos ..... 010;
- III – Enfermeiros .....012;

**ADI 4827 / AL**

IV – Fisioterapeutas .....	005;
V – Farmacêuticos .....	005;
VI – Analistas Clínicos .....	005;
VII – Psicólogos .....	010.

Parágrafo único. A distribuição do efetivo previsto no inciso I deste artigo se dará nas seguintes especialidades médicas:

I – Alergia/Imunologia .....	002;
II – Anestesia .....	003;
III – Angiologia .....	001;
IV – Cardiologia .....	004;
V – Cirurgia Geral .....	005;
VI – Clínica Geral .....	024;
VII – Coloproctologia .....	001;
VIII – Dermatologia .....	002;
IX – Endocrinologia .....	002;
X – Gastroenterologia .....	002;
XI – Ginecologia/Obstetrícia .....	008;
XII – Infectologia .....	001;
XIII – Mastologia .....	001;
XIV – Neurocirurgia .....	001;
XV – Neurologia .....	003;
XVI – Nutrologia .....	002;
XVII – Oftalmologia .....	002;
XVIII – Oncologia .....	001;
XIX – Ortopedia .....	004;
XX – Otorrinolaringologia .....	002;
XXI – Pediatria .....	005;
XXII – Pneumologia .....	002;
XXIII – Psiquiatria .....	003;
XXIV – Radiologia .....	001;
XXV – Reumatologia .....	002;
XXVI – Ultrassonografia .....	002;
XXVII – Urologia .....	003.

Art. 4º O efetivo para Praça Especial (Cadete PM) será estabelecido por intermédio de planejamento previamente

**ADI 4827 / AL**

elaborado pela Coordenadoria Setorial de Planejamento, Modernização e Estatística e aprovado pelo Comandante Geral, em função dos claros existentes no Posto de 2º Tenente PM, acrescido de estudo relativo às perspectivas de ascensão ao posto de 1º Tenente, de modo que haja garantia de promoção ao primeiro posto do oficialato aos concluintes do Curso de Formação de Oficiais (CFO), depois de cumprido o período de estágio probatório pertinente.

Art. 5º Ficam extintos o Quadro de Oficiais Especialistas em Motomecanização e o Quadro de Oficiais Especialistas em Comunicação e passa a ser denominado Quadro de Oficiais Músicos (QOM) o Quadro de Oficiais Especialistas Músicos.

Parágrafo único. Os oficiais existentes no Quadro de Oficiais Especialistas Músicos passam a integrar o Quadro de Oficiais Músicos e aqueles existentes nos quadros extintos por esta Lei passam a integrar o Quadro de Oficiais de Administração, sem prejuízo de suas antiguidades.

Art. 6º Ficam extintas as seguintes Qualificações Policiais Militares Particulares (QPMP):

- I – Instrumentos de sopro e palheta (QPMP/2.1);
- II – Instrumentos de bocal médios e agudos (QPMP/2.2);
- III – Instrumentos de bocal médios e graves (QPMP/2.3);
- IV – Instrumentos de cordas e teclas (QPMP/2.4); e
- V – Instrumentos de percussão (QPMP/2.5).

§ 1º Os policiais militares existentes nas Qualificações Policiais Militares Particulares relacionadas nos incisos I a V deste artigo passam a integrar Qualificação Policial Militar Particular Especialista Músico (QPMP/2), sem prejuízo de suas antiguidades.

§ 2º Faculta-se aos policiais militares integrantes das Bandas de Tambor-Corneteiro da Polícia Militar formalizar no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação desta Lei, a opção de migrar para a Qualificação Policial Militar Particular Especialista Músico (QPMP/2), sem prejuízo de suas antiguidades, observado o limite de vagas estipulado no Quadro Organizacional da Polícia Militar para a

**ADI 4827 / AL**

Banda de Tambor Corneteiro do Centro Musical, desde que comprove, formalmente, ter exercido a função de corneteiro no período mínimo de 2 (dois) anos consecutivos ou 4 (quatro) anos alternados, contados até o lapso de 5 (cinco) anos antecedentes a esta publicação.

Art. 7º O efetivo fixado na forma desta Lei será distribuído dentro da estrutura organizacional da Polícia Militar nos cargos e funções constantes nos Quadros de Organização da Corporação, elaborado e aprovado na forma prescrita no art. 65 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo.

§ 1º As medidas decorrentes desta Lei necessárias ao ajuste do Quadro Organizacional da Polícia Militar às suas disposições e àquelas previstas na Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, deverão ser encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo no prazo de até 40 (quarenta) dias, a contar da publicação deste ato normativo, para a competente aprovação.

§ 2º Observado o prazo de que trata o caput do art. 65 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, e enquanto não editados os decretos regulamentadores ali referidos, permanecem inalteradas as normas legais, regulamentos e regimentos existentes na Polícia Militar do Estado de Alagoas, em especial a Lei Estadual nº 6.399, de 15 de agosto de 2003, ressalvado o disposto no art. 9º desta Lei.

Art. 8º. Altera o § 6º do art. 17 da Lei nº 6.514, de 23 de setembro de 2004, alterada pela Lei nº 7.126, de 30 de novembro de 2009, com a seguinte redação: "Art. 17. (...) § 6º O Oficial Superior, enquanto nomeado em cargo e função de Chefe e Subchefe do Gabinete Militar do Governador, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Vice-Governador, Comandante e

**ADI 4827 / AL**

Subcomandante Geral da Polícia Militar e Comandante e Subcomandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas, Chefe e Subchefe do Gabinete Militar da Assembleia Legislativa Estadual, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Tribunal de Contas, gozará dos benefícios contidos no §1º deste artigo, todavia não será agregado e nem atingido pelo disposto nos §§ 2º, 3º e 7º deste artigo.” (NR)

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Estadual nº 6.400, de 15 de agosto de 2003, e os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Estadual nº 6.399, de 15 de agosto de 2003, e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011.

Sustenta o Requerente que o ato impugnado padeceria de diversos vícios formais e materiais de inconstitucionalidade. Em relação à primeira espécie de vício, aduz que a Constituição Federal vedaria o aumento de despesa em projetos de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo (CF, art. 63, I), nos casos em que tal aumento se dê em razão de emenda de iniciativa parlamentar. No caso, a criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV), assim como as matérias disciplinadas nos artigos 8º e 10º da lei em questão, não constaria do projeto originariamente enviado à Assembleia Legislativa. A edição das emendas em questão implicaria ofensa à competência do Chefe do Poder Executivo para disciplinar a organização dos militares estaduais.

No concernente à alegada inconstitucionalidade material, afirma o autor que a edição do ato normativo impugnado implicaria violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade (CF, art. 5º, *caput* e LIV). No ponto, alega que a criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV) teria indevidamente desigualado situações iguais. Enquanto todas as outras especialidades referentes à saúde estariam num só quadro de oficiais (Quadro de Oficiais da Saúde), os veterinários comporiam quadro autônomo, em posição privilegiada. Por outro lado, o art. 7º da norma impugnada, ao atribuir a outros Poderes a competência para disciplinar

**ADI 4827 / AL**

matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ofenderia o princípio da Separação de Poderes e o art. 61, § 1º, I, da Constituição Federal.

Por fim, o requerente aduz que seria necessária a declaração de inconstitucionalidade da totalidade da norma, ante a interdependência de todos os dispositivos da lei em comento.

Solicitadas informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas (peça 14) sustenta a constitucionalidade da norma em questão, não havendo que se falar em aumento de despesa em razão da criação do Quadro de Oficiais Veterinários, na medida em que esse já estaria incluído no próprio Quadro de Oficiais da Saúde. Ou seja, não houve a criação de cargos de oficiais veterinários, mas tão somente a troca de quadro. O requerente não teria sequer demonstrado o alegado aumento de despesa. Além disso, teria sido observada a pertinência temática em relação ao projeto de lei do Governador, que tratava efetivamente do quadro de oficiais militares estaduais. Entendimento diverso implicaria se alijar o Poder Legislativo de sua função principal, transformando-o em mero instrumento a cancelar propostas legislativas do Poder Executivo. Por outro lado, a legislação em comento não implica violação ao princípio da isonomia, porque simplesmente os quadros de oficiais em questão (Quadro de Oficiais Veterinários e Quadro de Oficiais da Saúde) seriam de natureza diversa, o que impossibilitaria sua alocação em um mesmo quadro.

Instado a se manifestar, o Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade da Lei 7.372/2012 (peça 25). Asseverou que seria possível, conforme o disposto na Constituição Federal, o oferecimento de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que observada a pertinência temática e a ausência do aumento de despesa. No caso, tal regramento teria sido obedecido, na medida em que *“o projeto elaborado pelo Governador do Estado de Alagoas disciplinava matéria relacionada à organização da polícia militar estadual, cuja temática fora respeitada pelas emendas propostas pelo Poder Legislativo estadual”*. Ou seja, tanto o projeto original quanto as emendas

**ADI 4827 / AL**

oferecidas no Parlamento “*dispõem sobre a estrutura e organização da Polícia Militar do Estado de Alagoas*”, não havendo que se falar, portanto, em vício de iniciativa. Também não teria havido aumento de despesa em decorrência das emendas parlamentares oferecidas, tendo em conta a ausência de “*criação de novos cargos na Polícia Militar estadual, mas, apenas, o deslocamento de cargos do Quadro de Oficiais da Saúde para o Quadro de Oficiais Veterinários*”. Relativamente à alegada inconstitucionalidade material, o Advogado-Geral da União afirmou que não se verificaria, no caso, violação ao princípio da Separação de Poderes. A norma impugnada iria ao encontro dos artigos 27, § 3º, e 96 da Constituição Federal, os quais preveem, respectivamente, a competência das Assembleias Legislativas para dispor sobre sua polícia, e a autonomia administrativa do Poder Judiciário. Do mesmo modo, não subsistiria incólume a argumentação quanto à suposta ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade. Isso porque não haveria, na espécie, “*igualdade de situação jurídica entre os oficiais da área da saúde e os oficiais veterinários a exigir igualdade de tratamento*”.

Em parecer, o Procurador-Geral da República (peça 28) pugnou pela improcedência do pedido formulado na presente ação direta, declarando-se a constitucionalidade da norma impugnada. Aduziu que o princípio da simetria deveria ser observado com cautela, devendo-se “*assegurar aos Estados certa dose de criação e experimentação legislativa, para que não figurem como meros espectadores do processo decisório, em detrimento do componente democrático da federação*”. As Constituições Estaduais estariam vinculadas à principiologia decorrente da Constituição Federal em matéria de processo legislativo, obedecido o princípio da Separação dos Poderes. Contudo, isso não obrigaria a reprodução integral das regras de processo legislativo da Constituição Federal nas Constituições Estaduais, sendo possível o estabelecimento de “*outros arranjos institucionais*”.

É o relatório.

27/09/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.827 ALAGOAS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta ajuizada em face da Lei Estadual 7.372/2012, que dispõe sobre a fixação do efetivo da Polícia Militar do Estado de Alagoas.

O requerente sustenta que a Constituição Federal vedaria o aumento de despesa em projetos de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF), quando tal aumento se der em razão de emenda parlamentar. No caso, a criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV), assim como as matérias disciplinadas nos artigos 8º e 10º da lei em questão, não constaria do projeto originariamente enviado à Assembleia Legislativa. Assim, a edição dessas matérias por emenda parlamentar implicaria ofensa à exclusividade de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis tratando da organização dos militares estaduais. Sustenta ainda violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade (art. 5º, *caput* e LIV, da CF). Segundo alega, a criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV) teria indevidamente diferenciado situações iguais. Enquanto todas as outras especialidades referentes à saúde estariam num só quadro de oficiais (Quadro de Oficiais da Saúde), os veterinários comporiam quadro autônomo, em posição privilegiada. Por outro lado, o art. 7º da norma impugnada, ao atribuir a outros Poderes a competência para disciplinar matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ofenderia o princípio da Separação de Poderes e o art. 61, § 1º, I, da Constituição Federal.

Defende, no tópico 3.3 da petição inicial, haver necessidade de “*declaração de nulidade total da norma*”, porque, segundo afirma, o vício decorrente da criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV) contaminaria a higidez constitucional da integralidade da Lei impugnada, tendo em vista a existência de suposta interdependência total entre todos os dispositivos.

Para uma escorreita análise das teses suscitadas, cabe repisar o teor

**ADI 4827 / AL**

das alterações formalizadas por emendas parlamentares.

Relativamente à criação do Quadro de Oficiais Veterinários (QOV), houve a “supressão do item 4 da alínea b do inciso I do art. 1º do projeto inicial e adição da alínea f, no inciso I do art. 1º do projeto aprovado; modificação da alínea b do inciso I do art. 2º, diminuindo dez oficiais do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), e acrescentando a alínea f, no inciso I do art. 2º, que criou o Quadro de Oficiais Veterinários (QOV); supressão do inciso VIII do art. 3º do projeto enviado” (peça 2), nos seguintes moldes (grifos aditados):

Redação do projeto original.

Art. 1º O efetivo da Polícia Militar do Estado de Alagoas fica fixado em 12.165 (doze mil, cento e sessenta e cinco) militares, distribuído dentro da estrutura organizacional nos seguintes quadros:

I - Quadro de Oficiais, compreendendo:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM;

b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM, composto de:

1. Médicos;
2. Dentistas;
3. Farmacêuticos;
- 4. Veterinários;**
5. Fisioterapeutas;
6. Enfermeiros;
7. Analistas Clínicos; e
8. Psicólogos.

c) Quadro de Oficiais Especialistas (QOE), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Tenente Coronel PM, composto de:

1. Capelães; e
2. Assistentes Sociais.

d) Quadro de Oficiais de Administração (QOA), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM;

e) Quadro de Oficiais Músicos (QOM), com acesso à

**ADI 4827 / AL**

carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM.

II Quadro de Praças, compreendendo:

[...]

Art. 2º O efetivo global fixado no art. 1º desta Lei será distribuído nos graus hierárquicos previstos nos quadros e qualificações da Polícia Militar do Estado de Alagoas, do seguinte modo:

I - Quadro de Oficiais: constituído de 998 (novecentos e noventa e oito) oficiais distribuídos nos seguintes quadros:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC): formado por 700 (setecentos) oficiais, sendo:

1. Coronel PM .....016;
2. Tenente Coronel PM .....064;
3. Major PM .....085;
4. Capitão PM .....176;
5. 1º Tenente PM .....178;
6. 2º Tenente PM .....181.

b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS): formado por 146 (cento e trinta e seis) oficiais, sendo:

1. Coronel PM .....002;
2. Tenente Coronel PM .....008;
3. Major PM .....0010;
4. Capitão PM .....030;
5. 1º Tenente PM ..... 036;
6. 2º Tenente PM .....060.

[...]

Art. 3º O efetivo previsto para o Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) a que se refere à alínea b do inciso I do art. 2º desta Lei será distribuído da seguinte forma:

- I - Médicos .....089;
- II - Odontólogos ..... 010;
- III - Enfermeiros .....012;
- IV - Fisioterapeutas .....005;
- V - Farmacêuticos .....005;
- VI - Analistas Clínicos .....005;
- VII - Psicólogos .....010;

ADI 4827 / AL

**VIII – Veterinários .....010.**

Parágrafo único. A distribuição do efetivo previsto no inciso I deste artigo se dará nas seguintes especialidades médicas:

Texto alterado pela Assembleia Legislativa (aprovado).

Art. 1º O efetivo da Polícia Militar do Estado de Alagoas fica fixado em 12.165 (doze mil, cento e sessenta e cinco) militares, distribuído dentro da estrutura organizacional nos seguintes quadros:

I - Quadro de Oficiais, compreendendo:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM;

b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM, composto de:

1. Médicos;
2. Dentistas;
3. Farmacêuticos;
4. Fisioterapeutas;
5. Enfermeiros;
6. Analistas Clínicos; e
7. Psicólogos.

c) Quadro de Oficiais Especialistas (QOE), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Tenente Coronel PM, composto de: 1. Capelães; e 2. Assistentes Sociais.

d) Quadro de Oficiais de Administração (QOA), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM;

e) Quadro de Oficiais Músicos (QOM), com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Major PM; e

**f) Quadro de Oficiais Veterinários (QOV), composto por médicos veterinários, com acesso à carreira nos postos de 2º Tenente PM até Coronel PM.**

II Quadro de Praças, compreendendo:

[...]

**ADI 4827 / AL**

Art. 2º O efetivo global fixado no art. 1º desta Lei será distribuído nos graus hierárquicos previstos nos quadros e qualificações da Polícia Militar do Estado de Alagoas, do seguinte modo:

I Quadro de Oficiais: constituído de 998 (novecentos e noventa e oito) oficiais distribuídos nos seguintes quadros:

a) Quadro de Oficiais Combatentes (QOC): formado por 700 (setecentos) oficiais, sendo:

[...]

**b) Quadro de Oficiais de Saúde (QOS): formado por 136 (cento e trinta e seis) oficiais, sendo:**

**1. Coronel PM .....001;**

**2. Tenente Coronel PM .....007;**

**3. Major PM .....008;**

**4. Capitão PM .....028;**

**5. 1º Tenente PM ..... 034;**

**6. 2º Tenente PM .....058.**

[...]

**f) Quadro de Oficiais Veterinários (QOV): formado por 10 (dez) oficiais, sendo:**

**1. Coronel PM 001;**

**2. Tenente Coronel PM 001;**

**3. Major PM 002;**

**4. Capitão PM 002;**

**5. 1º Tenente PM 002;**

**6. 2º Tenente PM 002.**

[...]

Art. 3º O efetivo previsto para o Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) a que se refere à alínea b do inciso I do art. 2º desta Lei será distribuído da seguinte forma:

I - Médicos .....089;

II - Odontólogos ..... 010;

III - Enfermeiros .....012;

IV - Fisioterapeutas .....005;

V - Farmacêuticos .....005;

VI - Analistas Clínicos .....005;

**ADI 4827 / AL**

VII - Psicólogos .....010;

Parágrafo único. A distribuição do efetivo previsto no inciso I deste artigo se dará nas seguintes especialidades médicas:

Além da criação do Quadro de Oficiais Veterinários, as emendas parlamentares também atribuíram competência aos Poderes Judiciário e Legislativo local para a fixação e alocação do efetivo dos Quadros das Assessorias Militares, mediante a alteração no texto do art. 7º, *caput* e § 1º:

Redação do projeto original.

Art. 7º O efetivo fixado na forma desta Lei será distribuído dentro da estrutura organizacional da Polícia Militar nos cargos e funções constantes nos Quadros de Organização da Corporação, elaborado e aprovado na forma prescrita no art. 65 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011.

§ 1º As medidas decorrentes desta Lei necessárias ao ajuste do Quadro Organizacional da Polícia Militar às suas disposições e àquelas previstas na Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, deverão ser encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo no prazo de até 40 (quarenta) dias, a contar da publicação deste ato normativo, para a competente aprovação.

Texto alterado pela Assembleia Legislativa (aprovado).

Art. 7º O efetivo fixado na forma desta Lei será distribuído dentro da estrutura organizacional da Polícia Militar nos cargos e funções constantes nos Quadros de Organização da Corporação, elaborado e aprovado na forma prescrita no art. 65 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, **a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo.**

§ 1º As medidas decorrentes desta Lei necessárias ao ajuste

**ADI 4827 / AL**

do Quadro Organizacional da Polícia Militar às suas disposições e àquelas previstas na Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011, **com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo**, deverão ser encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo no prazo de até 40 (quarenta) dias, a contar da publicação deste ato normativo, para a competente aprovação.

O art. 8º foi modificado para dar nova redação ao § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004 – a qual versa sobre os “*critérios e as condições que asseguram aos oficiais e praças da ativa da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do estado de alagoas, acesso na hierarquia militar*”–, nos seguintes termos:

Redação do projeto original.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Texto alterado pela Assembleia Legislativa (aprovado).

Art. 8º. Altera o § 6º do art. 17 da Lei nº 6.514, de 23 de setembro de 2004, alterada pela Lei nº 7.126, de 30 de novembro de 2009, com a seguinte redação: Art. 17. (...) § 6º O Oficial Superior, enquanto nomeado em cargo e função de Chefe e Subchefe do Gabinete Militar do Governador, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Vice-Governador, Comandante e Subcomandante Geral da Polícia Militar e Comandante e Subcomandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas, Chefe e Subchefe do Gabinete Militar da Assembleia Legislativa Estadual, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, Chefe e Subchefe da Assessoria Militar do Tribunal de Contas, gozará dos benefícios contidos no §1º deste artigo, todavia não será agregado e nem atingido pelo disposto nos §§ 2º, 3º e 7º deste artigo.

**ADI 4827 / AL**

Em razão dessa mudança, o artigo 9º passou a prenunciar o que antes constava do art. 8º:

Redação do projeto original.

Art. 9º. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Estadual nº 6.400, de 15 de agosto de 2003, e os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Estadual nº 6.399, de 15 de agosto de 2003.

Texto alterado pela Assembleia Legislativa (aprovado).

**Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**

Por fim, inseriu-se o art. 10, que passou a contemplar a texto do art. 9º do projeto original (transcrito alhures), acrescido da revogação do art. 64 da Lei Delegada alagoana 44/2011:

Redação do art. 9º, no projeto original.

Art. 9º. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Estadual nº 6.400, de 15 de agosto de 2003, e os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Estadual nº 6.399, de 15 de agosto de 2003.

Texto do art. 10º, incluído pela Assembleia Legislativa (aprovado).

**Art. 10.** Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Estadual nº 6.400, de 15 de agosto de 2003, e os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Estadual nº 6.399, de 15 de agosto de 2003, e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011.

Os vícios alegados pelo Postulante podem ser assim sintetizados: **(a)** apresentação de emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, as quais, além de não possuírem pertinência temática, teriam acarretado aumento de despesa; **(b)** violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade na criação do Quadro

**ADI 4827 / AL**

de Oficiais Veterinários – QOV; e (c) usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao se permitir que outros Poderes possam fixar e distribuir, por leis de iniciativa própria, o efetivo da Polícia nos Quadros das Assessorias Militares.

São esses os pontos que doravante passo a examinar.

1. Apresentação de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa. Cito o precedente firmado no julgamento da ADI 1.050-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgada em 21/9/1994, DJ de 23/4/2004, assim ementada (grifos originais):

**EMENTA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA ( CF , ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO , NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA"**

**ADI 4827 / AL**

**- MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA .**

**- O poder de emendar** projetos de lei - **que se reveste** de natureza **eminente** constitucional - **qualifica-se** como prerrogativa de ordem político-jurídica **inerente** ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, **precisamente por não traduzir** corolário do poder **de iniciar** o processo de formação das leis ( RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), **pode ser legitimamente exercida** pelos membros do Legislativo, **ainda que se cuide** de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa ( **ADI 865/MA** , Rel. Min. CELSO DE MELLO), **desde que - respeitadas as limitações** estabelecidas na Constituição da República - **as emendas parlamentares** (a) **não importem** em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) **guardem** afinidade lógica (relação de pertinência) **com** a proposição original e (c) **tratando-se** de projetos orçamentários ( **CF** , art. 165, I, II e III), **observem** as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. **Doutrina. Jurisprudência.**

**- Inobservância** , no caso, pelos Deputados Estaduais, **quando** do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. **Precedentes** do Supremo Tribunal Federal. **Suspensão cautelar** da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado **nesta** sede de fiscalização normativa abstrata.

No mesmo sentido: ADI 3.915, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgada em 20/6/2018, DJe de 28/6/2018; ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgada em 3/3/2016, DJe de 15/4/2016; ADI 1.333, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgada em 29/10/2014, DJe de 18/11/2014; ADI 2.696, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgada em 15/12/2016, DJe de 13/3/2017; ADI 3.288, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgada em 13/10/2010, DJe de 23/2/2011; ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgada em 25/3/2004, DJ de 30/4/2004.

**ADI 4827 / AL**

1.1. Aumento de despesa.

Quanto ao alegado aumento de despesa, nenhuma das modificações promovidas por meio de emenda parlamentar no debate legislativo descumpriu o figurino constitucional traçado acima.

Em termos técnicos, nem mesmo a criação de um Quadro próprio de Oficiais Veterinários – QOV implicou elevação de gastos à proposição original.

É que, conforme reconhece o próprio Governador na petição inicial, a especialidade de Oficial Veterinário já se encontrava incluída no projeto de lei elaborado. O mero deslocamento desses militares (veterinários), do Quadro de Oficiais da Saúde QOS para um quadro próprio de Oficiais Veterinários – QOV (artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual 7.372/2012), acarretou consequências meramente burocráticas e administrativas, sem nenhuma repercussão orçamentária.

Note-se que a Casa Parlamentar conservou do projeto inicialmente encaminhado, entre outros: **(a)** o efetivo global de policiais militares (doze mil, cento e sessenta e cinco), **(b)** o número de Oficiais Combatentes (setecentos), de Oficiais Médicos (oitenta e nove), de Oficiais Odontólogos (dez), de Oficiais Enfermeiros (doze), de Oficiais Fisioterapeutas (cinco), de Oficiais Farmacêuticos (cinco), de Oficiais Analistas Clínicos (cinco), de Oficiais Psicólogos (dez), de Oficiais Especialistas (quinze), de Oficiais da Administração (cento e trinta), de Oficiais Músicos (sete) e de Oficiais veterinários (dez); **(c)** o total de Praças (onze mil, cento e sessenta e sete); e **(d)** o quantitativo individualizado de postos e graduações (Soldados, Cabos, Sargentos, Subtenentes, Tenentes, Capitães, Majores, Tenentes-Coronéis e Coronéis).

Nesse tópico, vale registrar a inexistência, nos autos, de qualquer demonstração documental ou contábil em respaldo do alegado aumento de despesa, cuja ocorrência é meramente especulada pelo Requerente.

**ADI 4827 / AL**

1.2. Pertinência temática.

Todavia, no tocante à compatibilidade de conteúdo, tenho que a norma impugnada apresenta diversas e graves imperfeições.

Como já tive oportunidade de enfatizar em sede doutrinária, as modificações, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa, não podem *veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo* (*Direito constitucional*, 33. ed. p. 685).

Na espécie, o observador menos atento poderia ser levado a crer que as emendas apresentadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas respeitaram o figurino constitucional descrito. Sob uma perspectiva genérica e fria, poder-se-ia se argumentar que tanto o projeto original quanto as emendas parlamentares orientaram-se pelo mesmo norte e trataram do mesmo objeto, *o que não é verdade*.

O exame detido da controvérsia instalada demonstra a existência de *colossal discrepância entre ambos*.

Explico.

Não há dúvida de que o conteúdo das modificações promovidas pela Casa Parlamentar deturpou – em larguíssima medida – o objeto da proposta originalmente encaminhada pelo Governador de Estado, cujo objetivo não era a criação de nenhum quadro novo de oficiais, nem mesmo em relação aos militares músicos, para os quais a proposta, tecnicamente, veiculava tão somente a alteração do nome – de “*Quadro de Oficiais Especialistas Músicos*” para “*Quadro de Oficiais Músicos*” (art. 5º, *caput*).

É possível perceber, com bastante clareza, que, em essência, o texto do projeto encaminhado pelo Chefe do Executivo estadual apontava para um sentido diametralmente oposto ao do conteúdo inserido pela Assembleia Legislativa (criação de novo Quadro de Oficiais). Em verdade, a autoridade buscava promover uma considerável diminuição nas subdivisões internas da corporação, com a extinção de 2 (dois) Quadros de Oficiais (art. 5º, *caput*), quais sejam: (i) Quadro de Oficiais

**ADI 4827 / AL**

Especialistas em Motomecanização; e (ii) Quadro Oficiais Especialistas em Comunicação, cujos militares até então pertencentes passaram a fazer parte do já existente Quadro de Oficiais de Administração – QOA (art. 5º, parágrafo único).

Ao interferir inovando tão profundamente a estrutura organizacional da Polícia Militar do Estado, a emenda parlamentar violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que, por força da prerrogativa instituída pelo art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam no regime jurídico dos servidores estaduais, o que inclui, obviamente, a ampliação/aumento da quantidade de Quadros de Oficiais no âmbito da Polícia Militar.

Logo, ante a flagrante inconstitucionalidade da criação do Quadro de Oficiais Veterinários, devem ser invalidados os artigos 1º, I, “f”, e 2º, I, “f”, da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

Prosseguindo no tópico, tenho que o mesmo vício relacionado à pertinência temática também se faz presente nos artigos 8º e 10 da Lei 7.372/2012.

O primeiro (*art. 8º*), ao promover a alteração do § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, que assegura aos Policiais e Bombeiros Militares da ativa a promoção por tempo de serviço, mesmo quando nomeados para cargos e funções que especifica, extrapolou nitidamente a temática versada no projeto original, concernente aos critérios quantitativos para fixar o número de cargos, especialidades, postos e graduações.

Como visto, passando ao largo de tais matérias, a norma ocupou-se em disciplinar, diretamente, questões atinentes às promoções em condições especiais, notadamente no que se refere à promoção por tempo de serviço. Trata-se de regra relacionada ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial.

O segundo (*art. 10*), por sua vez, concretizou a revogação do art. 64 da Lei Delegada 44/2011, que tratava das atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar. Essa matéria é igualmente estranha ao

**ADI 4827 / AL**

Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, que disciplinava, exclusivamente, a fixação e a distribuição de efetivo no âmbito da Polícia Militar.

1.3 Inconstitucionalidade por arrastamento.

O Impugnante sustenta que o reconhecimento da inconstitucionalidade inerente à criação do Quadro de Oficiais Veterinários contaminaria a integralidade de Lei. Segundo defende, *“caso declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos que criam o Quadro de Oficiais Veterinários, isso resultará na extinção dessa especialidade do Quadro da Saúde, situação totalmente divorciada com a vontade do Chefe do Poder Executivo”*. Afirma que se está diante da chamada *“dependência recíproca”* entre todos os dispositivos.

*Concessa venia*, isso não se verifica.

Embora a preocupação seja pertinente, no caso em apreço, não há necessidade de se invalidar toda a Lei 7.372/2012. Ao contrário do que alega o Requerente, a decisão relacionada ao Quadro de Oficiais Veterinários não afetará a totalidade dos demais dispositivos da norma, uma vez que estes, em sua grande maioria, em nada se relacionam com Oficiais Veterinários.

Nesse sentido, veja-se, por exemplo, o art. 1º, *caput*, que simplesmente fixa o efetivo global dos militares; os arts. 1º, II, e 2º, II, que tratam do quadro geral de Praças; o art. 4º, que elenca normas aplicáveis aos Praças Especiais (Cadete PM); o art. 5º, que regula os Oficiais Especialistas; e o art. 6º, que disciplina as Qualificações Policiais Militares Particulares. Como se vê, nenhuma dessas normas é influenciada pela decisão relacionada ao Quadro de Oficiais Veterinários (QOV).

Com efeito, o único seguimento indiscutivelmente abalado é aquele composto por militares do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), o qual, diante dos efeitos repristinatórios da declaração, receberá de volta os militares veterinários egressos, juntamente com os 10 (dez) postos do Oficialato que tinham sido destacados para compor o Quadro de Oficiais

**ADI 4827 / AL**

Veterinários (QOV), a saber: 1 de Coronel; 1 de Tenente-Coronel; 2 de Major, 2 de Capitão; 2 de Primeiro Tenente e 2 de Segundo Tenente, em conformidade com o que previa a legislação anterior de regência (Lei 6.400/2003).

Note-se que, após a decisão proferida na presente Ação Direta, os médicos, dentistas, farmacêuticos, fisioterapeutas, enfermeiros, analistas clínicos, psicólogos e veterinários voltarão a compor o mesmo Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), concorrendo às mesmas vagas e se submetendo a critérios comuns de promoção. Assim, é imprescindível que toda a situação volte a ser regulada, de modo uniforme, pela mesma norma que regia esses profissionais anteriormente (Lei alagoana 6.400/2003).

Diante disso, para resolver a problemática, revela-se suficiente que apenas os dispositivos relacionados ao Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), quais sejam, os artigos 1º, I, “b”, e 2º, I, “b” também tenham sua inconstitucionalidade declarada, *por arrastamento*, reavivando-se, assim, o regramento anterior aplicável para todo o Quadro de Oficiais de Saúde (QOS), conforme previsto na Lei 6.400/2003 do Estado de Alagoas.

Portanto, levando em consideração a incompatibilidade do conteúdo das alterações promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, afiguram-se inconstitucionais o (i) Quadro de Oficiais Veterinários (artigos 1º, I, “f”, e 2º, I, “f”) e, por arrastamento, o regramento que trata do Quadro de Oficiais de Saúde (artigos 1º, I, “b”, e 2º, I, “b”); (ii) o art. 8º; e (iii) a expressão “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, constante do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

2. Assessorias Militares: Usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Chama a atenção a alteração promovida no art. 7º, *caput* e § 1º, da proposta legislativa. A norma impugnada atribuiu competência aos Chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo para fixarem e distribuírem, por meio de leis específicas de iniciativa própria, o efetivo nos quadros das Assessorias Militares.

**ADI 4827 / AL**

Trata-se de dispositivo que caracteriza flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

A SUPREMA CORTE consolidou o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação (e interação) dos poderes públicos constituídos, o que as torna de observância mandatória no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do art. 25 da CF.

No caso, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder.

As normas insculpidas no art. 51, no art. 52 e no art. 96 da Constituição atribuem iniciativa legislativa à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e aos Tribunais de Justiça, respectivamente, no que se refere aos seus servidores.

Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário local podem disciplinar a situação funcional de seus próprios servidores apenas, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar.

Por oportuno, vale registrar que as Assessorias Militares pertencem à estrutura orgânica da Polícia Militar, conforme previsto no artigo 62 da Lei Estadual Alagoana 6.399/2003 (Lei de de Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Alagoas), compreendendo não apenas a Assessoria Militar dos Tribunais (AMTJ e AMTC) e da Assembleia Legislativa (AMALE), mas também o Gabinete Militar do Governador (GMG), a Assessoria Militar do Vice-Governador, a Assessoria Militar da Procuradoria-Geral de Justiça (AMPGJ), a Assessoria Militar da Procuradoria-Geral do Estado (AMPGE), a Assessoria Militar da Prefeitura Municipal de Maceió (AMPMM), o Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar e a Assessoria Militar da Defensoria Pública do Estado (AMDPE). Nesse sentido, os seguintes dispositivos:

**Seção III**

**Das Assessorias Militares**

**Art. 62. As Assessorias Militares, responsáveis pela**

**ADI 4827 / AL**

segurança dos Poderes Constituídos, compreendem:

- I – Gabinete Militar do Governador (GMG);
- II – Assessoria Militar do Vice-Governador;
- III - Assessoria Militar da Assembleia Legislativa (AMALE);
- IV - Assessoria Militar do Tribunal de Justiça (AMTJ);
- V - Assessoria Militar do Tribunal de Contas (AMTC);
- VI - Assessoria Militar da Procuradoria Geral de Justiça (AMPGJ);
- VII - Assessoria Militar da Procuradoria Geral do Estado (AMPGE);
- VIII - Assessoria Militar da Prefeitura Municipal de Maceió (AMPMM);
- IX – Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar;
- X – Assessoria Militar da Defensoria Pública do Estado (AMDPE).

Parágrafo único. As atividades internas das Assessorias Militares e do Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar serão reguladas através de regimento interno, sem prejuízo dos procedimentos administrativos constantes na legislação da Polícia Militar; e seus efetivos não deverão ultrapassar às necessidades fim de segurança.

Estando a Polícia Militar do Estado de Alagoas vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), não há dúvida de que, quanto à situação desses militares, a iniciativa é privativa do Governador, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da CF, que deve ser observado por simetria.

Logo, deve ser invalidada a expressão *“a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”*, constante do art. 7º, caput, da Lei Estadual 7.372/2012 e a locução *“com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”*, constante do § 1º

**ADI 4827 / AL**

do mesmo artigo.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade: **(i)** das alíneas “f” do inciso I do art. 1º e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º ; **(ii)** da expressão “a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”, constante do art. 7º, caput; **(iii)** da locução “com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”, presente no art. 7º, § 1º; **(iv)** do art. 8º; **(v)** e da frase “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.827**

PROCED. : ALAGOAS

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade: (i) das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; (ii) da expressão "*a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo*", constante do art. 7º, caput; (iii) da locução "*com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo*", presente no art. 7º, § 1º; (iv) do art. 8º; (v) e da frase "*e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011*", do art. 10, todos da Lei nº 7.372/2012 do Estado de Alagoas, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2019 a 26.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário