

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Social Liberal, contra a Emenda 83, de 3 de agosto de 2010, à Constituição do Estado de Minas Gerais, que inova no regime jurídico da carreira dos Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais, ao mesmo tempo em que estabelece como requisito para ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar a formação em Direito.

Verifico que a questão constitucional versada na presente ação direta cinge-se em saber se o dispositivo impugnado violou iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local e, nesse sentido, se há de se falar em vício de iniciativa em norma de Constituição Estadual, em se tratando de matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal, diante das regras previstas no art. 61, § 1º, II, do texto constitucional de 1988.

De início, reconheço que a norma em questão de fato inovou no regime jurídico de carreira militar. É possível, também, a partir da PEC 59/2010 à constituição estadual, publicada no Diário do Legislativo de 22.5.2010, extrair que a proposta de emenda é de autoria de um terço dos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, não havendo participação do Governador do Estado.

De fato, a jurisprudência da Corte está assentada no sentido de que o legislador constituinte estadual, inclusive o decorrente inicial, não pode dispor sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF/88), uma vez que não estaria garantida, no processo legislativo, a participação do Poder Executivo, incidindo-se em inconstitucionalidade formal (cf. ADI 270/MG, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 30.4.04; ADI 1.695/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 28.5.04; ADI 1.353, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 16.5.03; ADI 250/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 15.8.02; ADI 102/RO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 8.8.02; ADI 843/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 13.9.02; e ADI 483, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 29.6.01).

Nesse contexto, merece destaque o julgado em que a Corte deferiu medida cautelar para suspender dispositivo da Constituição do Estado do Mato Grosso que previa a eleição de membros da diretoria e dos órgãos colegiados das entidades da administração indireta pelos filiados da associação ou do sindicato da respectiva categoria. Vide: (ADI 282/MT-MC-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 29.11.96).

Esse entendimento vem sendo temperado pela Corte para distinguir entre as disposições originárias e aquelas decorrentes de emenda constitucional, de forma que as regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não seriam aplicáveis às normas originárias das constituições dos estados ou da Lei Orgânica do Distrito Federal, mas seriam, sim, exigidas quando da edição de emendas constitucionais.

Assim, as normas inseridas na Constituição Estadual por emenda constitucional não podem dispor sobre matéria de iniciativa legislativa reservada a outro Poder, sob pena de se permitir ao Legislativo, na prática, expedir normas sobre qualquer tema, ignorando as limitações expressas no art. 61, § 1º, e em outros dispositivos que prevejam iniciativa privativa de algum outro órgão público. Confirma-se a jurisprudência desta Corte a respeito:

“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”. (ADI 2.966, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 6.5.2005)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar. Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa”. (ADI 5.075, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 8.9.2015)

No mesmo sentido, quando do julgamento da ADI 145, o relator, Min. Dias Toffoli, em que pese reconhecer a distinção entre normas originárias e

as disposições decorrentes de emendas constitucionais, de forma que as regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não seriam aplicáveis às normas originárias da Carta Estadual, destacou a possibilidade de haver configuração de vício formal se a previsão constitucional pudesse ser considerada uma burla ao devido processo legislativo constitucional, quando usurpada nitidamente a prerrogativa de propositura do Chefe do Poder Executivo.

Confirmam-se, ainda, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, A. VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). 1. **A inserção, no texto constitucional estadual, de matéria cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das Constituições de Estado e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo** . 2. In casu , trata-se de dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo, o que, como já reiteradas vezes decidido por esta Corte, traduz-se em burla à reserva de iniciativa legislativa do tema à chefia do Poder Executivo estadual, à luz do disposto no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual por força do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente . Precedentes do STF: ADI 3295, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011; ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009;

ADI 4154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010; ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2009; ADI 3555, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 04.03.2009 etc.. 3. A norma da Constituição Estadual que determina ao legislador a observância da isonomia na remuneração entre as carreiras de policiais civis e policiais militares viola a proibição de vinculação entre espécies remuneratórias consagrada no art. 37, XIII, da Constituição Federal, tendo em vista a dessemelhança entre as atribuições dos cargos e as organizações das carreiras e a impossibilidade de o constituinte estadual atribuir ao legislador a competência para legislar em desacordo com a Constituição da República. Precedente: ADI 761, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 30.09.1993. 4. Pedido julgado procedente, para declaração de inconstitucionalidade do art. 47, caput, da Constituição do Estado da Bahia. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do Anexo IX, referido nos arts. 1º e 2º, da Lei Estadual nº 10.558/07, também do Estado da Bahia, em virtude da ausência de apresentação dos fundamentos para o pedido, restando desatendido o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, especificamente quanto a este ponto". (ADI 3.777, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 9.2.2015, grifo nosso)

"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, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2015)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NORMAS INSCRITAS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA QUE DISCIPLINAM MATÉRIA INERENTE AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE DEPUTADO ESTADUAL, POR AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO ATIVA, PROPOR, MEDIANTE NORMA CONSTITUCIONAL LOCAL, A REGULAÇÃO DE MATÉRIA CUJA DISCIPLINA, NO PLANO MERAMENTE LEGISLATIVO, ESTEJA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DOS PODERES EXECUTIVO E/OU JUDICIÁRIO MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE

REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA PRECEDENTES PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE”. (ADI 105, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 3.9.2018)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL Nº 9.672/92 (ART. 2º, caput e §§ 1º a 3º), EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL SUPERVENIÊNCIA DE LEIS ESTADUAIS QUE INTRODUZIRAM MODIFICAÇÕES SUBSTANCIAIS NO CONTEÚDO MATERIAL DOS PRECEITOS NORMATIVOS QUESTIONADOS CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA PRECEDENTES NORMA INSCRITA NO § 1º DO ART. 207 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISCIPLINA MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO LOCAL (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO) LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE DEPUTADO ESTADUAL, POR AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO ATIVA, PROPOR, MEDIANTE NORMA CONSTITUCIONAL LOCAL, A REGULAÇÃO DE MATÉRIA CUJA DISCIPLINA, NO PLANO MERAMENTE LEGISLATIVO, ESTEJA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DOS PODERES EXECUTIVO E/OU JUDICIÁRIO MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA PRECEDENTES PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1º DO ART. 207 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PREJUDICADA E, NA PARTE REMANESCENTE, JULGADA PROCEDENTE”. (ADI 854, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 17.10.2018)

“CARTA ESTADUAL MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO GOVERNADOR INCONSTITUCIONALIDADE. Surge inconstitucional disciplina, na Carta do Estado, de matéria cuja iniciativa de projeto é reservada ao Governador, como ocorre se, mediante preceito, dispõe-se sobre a revisão concomitante e automática de valores incorporados à remuneração de servidores públicos em razão do exercício de função ou mandato quando reajustada a remuneração atinente à função ou ao cargo paradigma artigo 89, § 6º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRONUNCIAMENTO

POSITIVO MODULAÇÃO. A modulação de pronunciamento do Supremo, considerada a passagem do tempo, implica, a um só tempo, desconhecer írrito o ato contrário à Constituição Federal e estimular atuação normativa à margem desta última, apostando-se na morosidade da Justiça e em ter-se o dito pelo não dito, como se, até então, a Lei Fundamental não houvesse vigorado". (ADI 3.848/RJ, Rel. Min Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 6.3.2015)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO ARTIGO 40 E DA EXPRESSÃO APÓS TRINTA ANOS DE SERVIÇO CONTIDA NO INCISO V DO ARTIGO 136, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA . PRECEITO QUE PROIBIRIA O GOVERNADOR DE TOMAR A INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI REFERENTES À ALTERAÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. PRECEITO QUE ASSEGURARIA APOSENTADORIA FACULTATIVA APÓS TRINTA ANOS DE SERVIÇO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A' E ARTIGO 40, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO QUE É INTEGRADA AO ORDENAMENTO JURÍDICO. 1. **O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes** . 2. Quanto ao inciso V do artigo 136 da Constituição paraibana, as alterações introduzidas no texto do artigo 40 da Constituição do Brasil modificaram-no substancialmente [Emendas Constitucionais n. 20 e 41]. Ainda que a jurisprudência da Corte aponte no sentido de que alterações substanciais no texto constitucional implicam o prejuízo do pedido da ação, no caso, dada a peculiaridade da questão posta nos autos, houve exame de mérito com fundamento no texto constitucional anterior. 3. A hipótese consubstancia situação de exceção, que deve ser trazida para o interior do ordenamento jurídico e não ser deixada à margem dele. 4. Pedido julgado procedente, para declarar inconstitucionais o artigo 40 e o trecho "após trinta anos de serviço" contido no inciso V do artigo 136, ambos da Constituição do Estado da Paraíba". (ADI 572/PB, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 9.2.2007, grifo nosso)

Percebe-se, portanto, que a emenda constitucional em questão, ao dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, violou a separação de Poderes. A inovação no regime jurídico da carreira dos Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais e a criação do requisito para ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar é tema reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta e, no mérito, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Emenda 83, de 3 de agosto de 2010, a Constituição do Estado de Minas Gerais.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 04/06/2021 00:00*