

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, visando à declaração da inconstitucionalidade do art. 11, § 7º, da Constituição do Estado de Rondônia, acrescido pela Emenda Constitucional 123/2017, daquela unidade da federação.

Legitimidade ativa

2. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* do Governador do Estado de Rondônia, forte nos arts. 103, V, da Constituição da República e 2º, V, da Lei 9.868/1999.

Presente ainda o requisito da pertinência temática por se tratar de Emenda à Constituição do Estado de Rondônia envolvendo a indicação dos Presidentes e Diretores de Autarquias e Fundações do Estado e a necessidade de sua aprovação pela Assembleia Legislativa daquela unidade federativa.

Preliminar. Julgamento de ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça local

3. Irrelevante, para efeito de conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, o fato de o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia haver julgado idêntica ação do controle concentrado em âmbito estadual.

Seria inadmissível que a declaração de **constitucionalidade**, em sede de controle concentrado, pelo Tribunal de Justiça local vinculasse e impedisse o exercício da jurisdição abstrata por esta Suprema Corte, especialmente se considerarmos que, nos termos do art. 102, *caput*, da Constituição Federal, este Tribunal é o guardião maior da Carta Política e o detentor da última palavra a respeito da interpretação e do alcance das normas constitucionais.

Admitir que decisão declarando a constitucionalidade de normas estaduais ou municipais em face da Constituição Federal, proferida por Tribunal de Justiça, em sede de ação direta, vinculasse esta Corte subverteria a lógica inerente ao controle concentrado de constitucionalidade

e esvaziaria, em se tratando de normas de reprodução obrigatória, a competência desta Casa de interpretar a Carta Política.

Cito precedente:

“CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO NORMATIVO ESTADUAL. COEXISTÊNCIA DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA NO STF E EM CORTE ESTADUAL. TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DO TRIBUNAL ESTADUAL, AFIRMANDO A INCONSTITUCIONALIDADE, POR OFENSA A NORMA DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO REPRODUZIDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EFICÁCIA LIMITADA DA DECISÃO, QUE NÃO COMPROMETE O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL . LEI ESTADUAL 2.778/2002 DO ESTADO DO AMAZONAS. LIMITAÇÃO DE ACESSO A CARGO ESTADUAL. RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO.

1. Coexistindo ações diretas de inconstitucionalidade de um mesmo preceito normativo estadual, a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça somente prejudicará a que está em curso perante o STF se for pela procedência e desde que a *inconstitucionalidade* seja por incompatibilidade com dispositivo constitucional estadual tipicamente estadual (= sem similar na Constituição Federal) .

2. Havendo declaração de *inconstitucionalidade* de preceito normativo estadual pelo Tribunal de Justiça com base em norma constitucional estadual que constitua reprodução (obrigatória ou não) de dispositivo da Constituição Federal, subsiste a jurisdição do STF para o controle abstrato tendo por parâmetro de confronto o dispositivo da Constituição Federal reproduzido.

3. São inconstitucionais os artigos 3º, § 1º, 5º, § 4º, e a expressão “ e *Graduação em Curso de Administração Pública mantido por Instituição Pública de Ensino Superior, credenciada no Estado de Amazonas* ”, inserida no caput do artigo 3º da Lei Ordinária 2.778 /2002 do Estado do Amazonas, por ofensa ao princípio constitucional de igualdade no acesso a cargos públicos (art. 37, II), além de criar ilegítimas distinções entre brasileiros, o que é vedado pela Constituição Federal (art. 19, III).

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 3.659/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 13.12.2018, DJe 08.5.2019)

4. Ademais, ao julgamento da ADI 6.721/RJ, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário desta Suprema Corte firmou o entendimento de que a declaração de constitucionalidade em ação direta anterior não impede o reexame do tema por este Tribunal, necessária, contudo, substancial mudança fática, jurídica, ou, até mesmo, a ocorrência de mutação constitucional.

Desse modo, se a declaração de constitucionalidade por este Supremo Tribunal Federal não o vincula para apreciação de posterior ação com o mesmo objeto, menos ainda a declaração de constitucionalidade por Tribunal de Justiça estadual, em sede de controle concentrado, com fundamentos em dispositivos constitucionais de reprodução obrigatória.

Afasto, portanto, a preliminar.

5. Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

Inconstitucionalidade formal. Reserva de iniciativa

6. Emana, da jurisprudência da Corte, uma visão do sistema federativo brasileiro segundo a qual o poder constituinte estadual jamais é originário. É, desde o seu nascedouro, na promulgação da Constituição da República, sempre derivado, sempre decorrente, sempre secundário. Por se tratar, a rigor, de um poder constituído, o assim chamado Poder Constituinte estadual é cercado por limites mais rígidos do que o Poder Constituinte federal. A própria regra de simetria é um exemplo disso. Enquanto o Poder Constituinte originário não está vinculado a nada além da soberania popular, o Poder Constituinte estadual sempre esteve submetido aos delineamentos da Constituição Federal. Essa compreensão, formada jurisprudencialmente, encontra respaldo na doutrina de Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

“Mas nos Estados Federais aparece uma outra modalidade de Poder Constituinte, que é também um Poder Constituinte instituído. É exatamente aquele poder que recebe da Constituição a tarefa de estabelecer a organização fundamental das entidades componentes do Estado Federal, numa palavra, a Constituição do Estado-membro.

A segunda modalidade do Poder Constituinte instituído é, pois, aquela que **tem por tarefa não modificar a obra do Poder Constituinte originário, mas completar a obra do Poder Constituinte originário, estabelecendo a Constituição dos Estados** componentes do Estado Federal, aquelas coletividades dotadas de autonomia que são os Estados Federados. Isto é típico da federação por segregação, da federação que se produz a partir de um Estado Unitário.

Um exemplo bem claro do que se disse está exatamente no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Este decreto, estabelecendo a República e a Federação, foi uma típica manifestação do Poder Constituinte originário. E ele próprio, já no art. 3º, prevê que cada Estado brasileiro estabeleceria oportunamente a sua Constituição. No art. 2º é estabelecido que:

‘As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.’

E o art. 3º diz:

‘Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.’

Isso, por sua vez, é reiterado na Constituição de 1891, no art. 63:

‘Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.’

O que ocorre, portanto, num caso como este, é o Poder Constituinte originário, o Poder que estabelece a Constituição, do todo, convocar Poderes Constituintes que vão estabelecer a organização das unidades que integram esse todo. **O Poder Constituinte que estabelece a Constituição brasileira ao mesmo tempo convoca o Poder Constituinte nos Estados para que estes estabeleçam a organização dos Estados, respeitados, é lógico, os princípios constitucionais da União, os princípios básicos que devem manter a unidade nacional . Assim, importa sublinhar, o Poder Constituinte institui, em rega, um Poder, que é o Poder Constituinte de revisão. Mas nos Estados Federais institui um segundo Poder Constituinte, que é o Poder Constituinte instituído, mas destinado à organização das unidades componentes do Estado Federal .”**

Ao delinear os contornos da ordem político constitucional, o Poder Constituinte, originário ou derivado, na Constituição da República delimita as matérias alçadas ao nível constitucional, e também aquelas expressamente atribuídas aos legisladores ordinário e complementar.

Nessa ordem de ideias, contraria a vontade da Constituição Federal a norma de Constituição estadual que empresta a rigidez que lhe é imanente a matéria cuja flexibilidade – própria ao trato na legislação, ordinária ou complementar –, é imposta pela Lei Maior da nação.

Como corolário, não se reveste de validade constitucional a emenda à Constituição de Estado que, subtraindo o regramento de determinada matéria do titular da reserva de iniciativa legislativa, a eleva à condição de norma constitucional.

Não por outra razão, esta Suprema Corte tem reiteradamente assentado a existência de limites rígidos ao poder das Assembleias Legislativas de emendar as Constituições estaduais. Ao fazê-lo, não tem deixado de invocar o art. 61, § 1º, da CF, para afirmar a sujeição do processo de emenda às Constituições estaduais, tal como do processo legislativo em geral, à disciplina constitucional do poder de iniciativa legislativa.

7. Há inúmeros precedentes desta Suprema Corte, com apoio no princípio da simetria, reconhecendo a inconstitucionalidade de emendas a Constituições estaduais por inobservância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição da República (**ADI 1.255/RO** , Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 20.6.2001, DJ 06.9.2001; **ADI 1.521/RS** , Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 19.6.2013, DJe 13.8.2013; **ADI 2.050/RO** , Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 03.3.2004, DJ 02.4.2004; **ADI 2.616/PR** , Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 19.11.2014, DJe 10.02.2015; **ADI 2.966/RO** , Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 06.4.2005, DJ 06.5.2005; **ADI 3.051/MG** , Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, j. 30.6.2005, DJ 28.10.2005; **ADI 3.295/AM** , Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 30.6.2011, DJe 05.8.2011; **ADI 3.644/RJ** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 04.3.2009, DJe 12.6.2009; **ADI 3.777/BA** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 19.11.2014, DJe 09.02.2015; **ADI 5.075/RO** , Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19.8.2015, DJe 08.9.2015, v.g.). Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. § 1º do artigo 29 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

- A presente ação direta não está prejudicada, porquanto, embora o parâmetro constitucional proposto para a aferição da constitucionalidade, ou não, da norma em causa - e parâmetro esse que é o artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna Federal - tenha tido sua parte final ("de civis, reforma e transferência de militares para a

inatividade") revogada pela Emenda Constitucional nº 18/98, sua parte inicial ("c - servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria"), que é a que interessa no caso, continua a mesma, e abrangente dos servidores públicos civis.

- No mérito, já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que, também em face da atual Constituição, as normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Assim, não partindo o dispositivo constitucional estadual ora atacado da iniciativa do Governador, e dizendo respeito a vantagens a ser concedidas aos servidores públicos civis, foi ofendido o artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna Federal .

Ação direta que se julga procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 29 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte."

(ADI 1.730/RN, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 05.02.2003, DJ 07.3.2003)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 130, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 12/1997 . NORMA DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE DISPÕE QUE O SOLDADO DOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES NÃO PODERÁ SER INFERIOR AO FIXADO PELO EXÉRCITO PARA OS POSTOS E GRADUAÇÕES CORRESPONDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A , C E F , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) . INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VEDAÇÃO À VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS, CIVIS OU MILITARES (ARTIGOS 37, XIII; 42, § 1º; E 142, § 3º, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA DO ESTADO-MEMBRO (ARTIGOS 18 E 25 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. É vedada a inserção nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteriam à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que subtrai a este último a possibilidade de manifestação, porquanto o rito de aprovação das normas das Constituições estaduais e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia

do Executivo, caracterizando, portanto, burla à formatação constitucional da separação dos Poderes . Precedentes: ADI 3.777, rel. min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 9/2/2015; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998.

2. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes .

3. A remuneração pertinente a cada carreira militar deve ser fixada pelo legislador competente (artigos 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da Constituição Federal), por isso as vinculações pretendidas pela Constituição do Espírito Santo, por disporem sobre a remuneração de servidores públicos militares estaduais – especificamente, integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar –, subvertem a reserva de lei estabelecida por expressa previsão constitucional.

4. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Carta Federal , que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009; e ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007.

5. A parte final do § 1º do artigo 130 da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao prever que o soldo dos postos e graduações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar não poderá ser inferior ao fixado pelo Exército para os postos e graduações correspondentes, estabelece manifesta vinculação entre a remuneração dos servidores militares estaduais, o que é expressamente vedado pelos artigos 37, XIII; 42, § 1º; e 142, § 3º, VIII, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 5.260, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 29/10/2018; ADI 145, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 10/8/2018; e ADI 290, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 12/6/2014; ADI 193-MC, rel. min. Carlos Madeira, Plenário, DJ de 9/3/1990.

6. A autonomia administrativo-financeira do Estado-membro (artigos 18 e 25 da Constituição Federal) resta violada pelo dispositivo *sub examine* por não ter o Estado-membro qualquer ingerência na fixação do soldo das Forças Armadas, o que usurpa do Estado do Espírito Santo o efetivo controle sobre a política de remuneração de seus servidores. Precedentes: ADI 237, rel. min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ de 1º/7/1993; e AC 2.288 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 10/8/2012.

7. *In casu* , o conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade se impõe tão somente em relação ao trecho “ *não podendo o soldo de seus postos e graduações ser inferior ao fixado pelo Exército para os postos e graduações correspondentes* ”, porquanto a argumentação do requerente se restringiu à norma constante da parte final do dispositivo atacado, que estabeleceu a obrigação de equiparação remuneratória entre militares estaduais e integrantes do Exército, sem qualquer referência à parte inicial.

8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do trecho “ *não podendo o soldo de seus postos e graduações ser inferior ao fixado pelo Exército para os postos e graduações correspondentes* ”, constante do § 1º do artigo 130 da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação dada pela Emenda Constitucional estadual 12/1997.”

(ADI 4.944/ES, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 09.9.2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INICIATIVA PARLAMENTAR. REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO PROCEDENTE.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL considera de observância obrigatória pelos Estados-Membros a disciplina constante do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, que determina serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, regra que também se aplica ao processo de reforma das constituições estaduais. Precedentes .

2. Padece de inconstitucionalidade formal a Emenda à Constituição estadual, de iniciativa parlamentar, que limita a nomeação do Procurador-Geral do Estado aos integrantes estáveis da carreira.

3. Medida Cautelar confirmada e ação direta julgada procedente.”

(ADI 5.211/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.10.2019, DJe 02.12.2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA AD REFERENDUM. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 99 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, ALTERADA PELA

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 80, DE 22.8.2012. PROCESSO DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. RESTRIÇÃO AOS MEMBROS VITALÍCIOS. POSSIBILIDADE DE ESCOLHA EM UM ÚNICO TURNO E SEM FORMAÇÃO DE LISTA TRÍPLICE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Precedentes.

2. **São formalmente inconstitucionais emendas às Constituições estaduais por inobservância da cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo das matérias previstas no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros. Precedentes.**

3. Na norma editada pelo poder constituinte reformador estadual se alterou o processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça, em discordância com o § 3º do art. 128 da Constituição da República e com as normas gerais estabelecidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público n. 8.625/1993.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões “ vitalícios ”, “ em único turno ” e “ que gozem de vitaliciedade ”, previstas no art. 99 da Constituição de Rondônia, alterado pela Emenda Constitucional estadual n. 80, de 22.8.2012, e conferir interpretação conforme à referida norma para se ler: “ a nomeação do Procurador-Geral de Justiça deve ser feita pelo Governador do Estado, com base em lista tríplice encaminhada com o nome de integrantes da carreira ”, nos termos do § 3º do art. 128 da Constituição da República.”

(ADI 5.653/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13.9.2019, DJe 27.9.2019)

Vê-se, desse modo, que, nos termos da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, aplica-se, em âmbito estadual, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, inclusive no que diz respeito à iniciativa de emendas as Constituições estaduais.

Na hipótese em análise, o § 7º do art. 11 da Constituição do Estado de Rondônia, inserido pela Emenda Constitucional 123/2017, inequivocamente é fruto de proposta de emenda à constituição de iniciativa parlamentar

(PEC 32/2017), em manifesta violação do art. 61, §1º, II, c, da Carta Política federal, porquanto o dispositivo impugnado trata do provimento de cargos da Administração Pública estadual.

8. Patente, portanto, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, a inconstitucionalidade formal do art. 11, § 7º, da Constituição do Estado de Rondônia, inserido pela Emenda Constitucional 123/2017 daquela unidade federativa.

Inconstitucionalidade material. Separação funcional de poderes

9. A Constituição Federal consagra a separação dos poderes como princípio fundamental (art. 2º da Constituição da República) e garante a sua inderrogabilidade ao qualificá-lo como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF). Ao traçar a organização dos Poderes constituídos, o constituinte outorgou autonomia e a independência ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, no exercício de suas funções institucionais (típicas e atípicas), mas também observou a necessidade de equilíbrio entre os órgãos de Poder por meio da adoção das técnicas próprias ao sistema de freios e contrapesos. Esse sistema complexo, fundado na divisão de funções e nas relações de interferência recíproca entre os Poderes, tem por objetivo impedir a arbitrariedade e a prática do abuso por parte das autoridades estatais e assegurar a harmonia entre os Poderes mediante o desenvolvimento de laços de respeito e de mútua cooperação interinstitucional.

O princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances* atuam simultaneamente, como forças complementares. A independência total entre os órgãos de soberania do Estado poderia conduzir ao conflito entre eles pela consolidação da integralidade do Poder, enquanto o controle irrestrito de um pelo outro seria suscetível de acarretar a submissão do órgão controlado ou a paralisia institucional. Por isso mesmo – essa relação dual, representada pelo binômio autonomia/controlado – pressupõe o estabelecimento de garantias destinadas à manutenção permanente do equilíbrio entre os órgãos de soberania do Estado, de modo que cada um deles atue dentro de sua esfera de atribuições, e sem interferência indevida na órbita dos demais Poderes, com autonomia para agir, mas também sujeitos à responsabilidade por seus atos.

Nesse linha, o modelo constitucional de controle recíproco dos Poderes por meio de interações mútuas (sistema de freios e contrapesos) autoriza a interferência de um Poder na órbita dos outros em situações específicas,

como (**a**) o veto presidencial (art. 84, V, CF); (**b**) a edição de medidas provisórias (art. 62 da CF); (**c**) a autorização congressional para a declaração de guerra e a celebração da paz (art. 48, II, CF); (**d**) a sustação de atos normativos do Poder Executivo (art. 48, III, CF); (**e**) a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos (art. 102, I, a e § 1º, CF); entre outras hipóteses.

As interferências entre os Poderes, no entanto, configuram um contraponto ao princípio da separação, fundado sempre na ideia de limitação dos Poderes, motivo pelo qual esta Suprema Corte tem enfatizado que as exceções a essa autonomia institucional somente podem decorrer de previsão expressa no próprio texto constitucional:

“ II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal .

1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os ‘pesos e contrapesos’ adotados.

2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

3. Do relevo primacial dos “ *pesos e contrapesos* ” no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.”

(ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 15.4.2004, DJ 28.5.2004)

10. Por tais razões e por força da necessária simetria, entendo que só nos casos previstos na Carta Federal pode o Constituinte estadual fixar hipóteses válidas de interferência prévia do Legislativo em nomeações inseridas no âmbito das atribuições do Executivo. Tais hipóteses de interferência merecem interpretação restritiva, sob pena de mácula ao princípio da separação funcional do Poder, com avanço indevido do Legislativo em seara reservada, no modelo constitucional de distribuição de competências, ao Executivo.

Com efeito, em regra, observada a reserva da administração, as nomeações de dirigentes de autarquias e fundações públicas não estão sujeitas à prévia aprovação da Assembleia Legislativa. Só em casos pontuais, especialmente no tocante às agências reguladoras, o modelo federal admite prévia aprovação pelo Legislativo, razão pela qual, por força da simetria, os Estados têm liberdade restrita a tais hipóteses.

Destaco, nesse sentido, que o Plenário desta Suprema Corte, após ampla deliberação, adotou entendimento que se coaduna com o que venho de referir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DOS ARTS. 33, XVIII; 46, § 3º; 62, PARÁGRAFO ÚNICO, E 103 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA POR EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. PREJUÍZO PARCIAL. MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS POSTERIORES À PROPOSITURA DA ADI. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º; 25 E 84, I, II, VI E XXV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OCORRÊNCIA PARCIAL. ARGUIÇÃO PRÉVIA PELO PODER LEGISLATIVO DE INDICAÇÕES DO PODER EXECUTIVO PARA CARGOS DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA, INTERVENTORES MUNICIPAIS E TITULARES DA DEFENSORIA PÚBLICA E DA PROCURADORIA-GERAL ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES .

1. A Emenda Constitucional estadual 16/2005, posterior à propositura da presente ADI, adequou o § 3º do art. 46 da Constituição do Estado de Roraima ao art. 75 da Constituição Federal. Verificada perda superveniente parcial do objeto quanto ao respectivo parágrafo.

2. É vedada à legislação estadual submeter à aprovação prévia da Assembleia Legislativa a nomeação de dirigentes de Autarquias, Fundações Públicas, Presidentes de Empresas de Economia Mista, Interventores de Municípios, bem como de titulares de Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado; por afronta à separação de poderes .

3. Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso XVIII do art. 33 do dispositivo impugnado, retirando-se a expressão "antes da nomeação, arguir os Titulares da Defensoria Pública, da Procuradoria Geral do Estado, das Fundações Públicas, das Autarquias, os Presidentes das Empresas de Economia Mista".

4. Declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 62 da lei impugnada, bem como de inconstitucionalidade parcial, com

redução de texto, do art. 103, retirando-se a expressão "após arguição pelo Poder Legislativo".

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente prejudicada e, na parte não prejudicada, julgada parcialmente procedente.”

(ADI 2.167/RR, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 03.6.2020, DJe 07.12.2020)

11. Portanto, o art. 11, § 7º, da Constituição do Estado de Rondônia, inserido pela Emenda Constitucional 123/2017, daquela unidade federativa, além de formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, mostra-se colidente com o princípio da separação funcional de poderes (art. 2º da Carta Política), incorrendo, pois, em inconstitucionalidade material.

Conclusão

12. Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta e, no mérito, julgo **procedente** o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade formal e material** do § 7º do art. 11 da Constituição do Estado de Rondônia, acrescido pela Emenda Constitucional 123/2017, daquela unidade da federação.

Plenário Virtual - Ministério de Voto - 21/10/2021 00:00