

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.436 SÃO PAULO

**RELATOR** : MIN. ANDRÉ MENDONÇA  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### VOTO:

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):**

#### I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral da República** contra o **art. 23, parágrafo único, itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 18, da Constituição do Estado de São Paulo.**

2. Segundo o PGR, o dispositivo constitucional do Estado de São Paulo prevê **hipóteses de matérias reservadas à edição de lei complementar que não guardam simetria com a Constituição Federal**, o que violaria os *“arts. 1º, parágrafo único, 2º, 18, § 4º, 96, II, “d”, 125, § 1º, e 144, § 7º, da Constituição Federal”* (e-doc. 1, p. 11).

3. Assim, o Procurador-Geral da República pede que *“se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade, com redução do texto, do art. 23, parágrafo único, itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 18, da Constituição do Estado de São Paulo, e assentar que as normas infraconstitucionais já aprovadas pelo Parlamento paulista na forma prevista em tais preceitos da Carta estadual permanecem válidas, compreendidas como leis materialmente ordinárias, sujeitas à alteração e à revogação pelo quórum de maioria simples”* (e-doc. 1, p. 11-12).

4. Assim, da leitura do ato normativo impugnado e do pedido

formulado, a **questão constitucional** em debate consiste em definir se é válida a norma constitucional estadual que prevê hipóteses de lei complementar não previstas na Constituição Federal.

## **II. DAS PRELIMINARES**

5. Há **duas questões preliminares** suscitadas nos autos.

6. A **primeira** delas, invocada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, consiste em **eventual ausência de interesse de agir** do Procurador-Geral da República. De acordo com a ALESP, *“levar adiante uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra dispositivos presentes originalmente na Constituição de São Paulo, elaborada em estrito atendimento ao disposto no art. 11 do ADCT, pode acarretar, permissa venia, uma banalização do uso de tais instrumentos de controle da constitucionalidade”* (e-doc. 11, p. 5).

7. Ademais, a ALESP aduziu que *“sob o aspecto processual propriamente dito, em que pese o argumento de que os dispositivos atacados do artigo 23 da Constituição Bandeirante amoldam-se ao que restou decidido na ADI nº 5.003/SC, o fato é que especular tamanha controvérsia, apenas invocando abstratamente a ofensa à princípios constitucionais (no caso, os princípios da separação de poderes e o democrático) sem o mínimo de demonstração da sua repercussão social, política e econômica, e sem que se apure ou se demonstre, mesmo em sede do processo objetivo, que tais dispositivos estão causando agravo às questões constitucionais que tenham relevância social, política, econômica ou jurídica que transcendam os interesses subjetivos do processo, acaba por evidenciar a fragilidade da tese ministerial e, conseqüentemente, a carência da ação por falta de interesse processual”* (e-doc. 11, p. 5-6).

8. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *“[a] análise do interesse de agir na ação direta de inconstitucionalidade não*

## ADI 7436 / SP

*inclui a averiguação da motivação externa do ente legitimado para a propositura da ação. A adequação da via eleita se esgota na pertinência entre o pedido e a forma da ação ajuizada”* (ADI nº 4.828/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23/08/2019, p. 09/09/2019).

9. Por essa razão, a análise do binômio *utilidade-necessidade* no controle concentrado - *que tem natureza objetiva* - relaciona-se unicamente à **possibilidade de satisfação da pretensão de declaração da inconstitucionalidade ou da constitucionalidade do ato normativo que é objeto da ação**. Ausente tal possibilidade, não há interesse de agir.

10. Assim, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento que falta interesse de agir nas ações em que: **(i)** não foi impugnado todo o complexo normativo que rege a matéria impugnada (*v.g.* ADI nº 7.275/DF AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/05/2023, p. 17/05/2023); **(ii)** há exaurimento da eficácia jurídica do ato normativo impugnado (*v.g.* ADI nº 6.855/RN, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 22/02/2023, p. 02/03/2023); ou **(iii)** houve revogação do ato normativo por lei posterior (*v.g.* ADI nº 7.422/RO, Rel. Min. Flávio Dino, j. 18/03/2024, p. 09/04/2024).

11. Tendo por base essas premissas, no presente caso, entendo que o lapso temporal de vigência da norma e uma eventual ausência de *“relevância social, política, econômica ou jurídica que transcendam os interesses subjetivos do processo”* (e-doc. 11, p. 6) não são razões suficientes para afastar o interesse de agir.

12. Assim, **rejeito a preliminar**.

13. A **segunda** questão preliminar, trazida pela Advocacia-Geral da União, refere-se ao item 18, do art. 23, parágrafo único da Constituição paulista, que estabelece a exigência de lei complementar *“para a criação, a*

## ADI 7436 / SP

*incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza”.*

14. Conforme argumenta o AGU, o referido dispositivo encontrava-se, à época de sua edição, em consonância com a redação original do art. 18, §4º, da Constituição - que, com efeito, exigia a edição de lei complementar estadual para o estabelecimento de requisitos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (e-doc. 14, p. 6).

15. Nada obstante, após a Emenda Constitucional nº 15/1996 (que alterou o dispositivo constitucional), foi eliminada a reserva de lei complementar sobre a matéria, passando-se a exigir para o tema a edição de lei ordinária. Vejamos:

### **Redação original do art. 18, §4º, da Constituição**

“Art. 18. [...]”

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em **Lei Complementar estadual**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (destaquei).

### **Redação do art. 18, §4º, da Constituição, após a EC nº 15/1996**

Art. 18. [...]”

“§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por **Lei Complementar**

## ADI 7436 / SP

**Federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (destaquei).

16. Assim, argumentou o AGU, “[t]rata-se, [...] de caso em que norma constitucional federal posterior revogou norma constitucional estadual anterior. Em decorrência desse fato legislativo superveniente, tornou-se impossível aquilatar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, a compatibilidade do item normativo atacado com a Constituição superveniente” (e-doc. 14, p. 6).

17. Entendo que, no ponto, assiste razão ao Advogado-Geral da União.

18. Ao julgar a **ADI nº 2/DF** (Rel. Min. Paulo Brossard, j. 06/02/1992, p. 12/02/1992), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a **ação direta de inconstitucionalidade** somente se presta à análise da validade do direito *pós-constitucional*. Isto é, quando a norma constitucional que serviria de parâmetro para análise for *posterior* ao ato normativo questionado, o fenômeno não é o da inconstitucionalidade, mas o da **revogação**.

19. Até a edição da **Lei nº 9.882/1999**, a sindicabilidade dos atos normativos *anteriores* à Constituição permanecia restrita às hipóteses de controle difuso. Contudo, após a promulgação da lei que regulamentou as hipóteses de cabimento da **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, passou a ser possível impugnar, via controle concentrado, os **atos normativos anteriores à Constituição** (art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/1999).

20. De todo modo, a ação direta de inconstitucionalidade **não constitui** via adequada para a impugnação de atos normativos pré-

constitucionais.

21. Nesse sentido, **acolho a questão preliminar suscitada pelo AGU e não conheço da ação em relação ao art. 23, parágrafo único, item 18, da Constituição do Estado de São Paulo.**

### III. DAS RAZÕES DE DECIDIR

22. Conhecida em parte da presente ação, antecipo que, em relação ao mérito, entendo que **o pedido deve ser julgado parcialmente procedente.**

23. A ordem constitucional inaugurada com a Constituição de 1988 estabeleceu que o Estado brasileiro adotaria a **forma federativa** (art. 1º), sendo constituído da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como entes **autônomos** (art. 18, *caput*).

24. Assim, respeitados os limites (de *forma* e de *conteúdo*) previstos na Constituição, cada ente possui a capacidade de **auto-organização**, a fim de estabelecer sua própria estrutura administrativa, legislativa e - no caso dos Estados e do Distrito Federal - judicial.

25. A Constituição de 1988, em seu art. 25 e no art. 11 do ADCT, conferiu aos Estados o ***poder constituinte decorrente***. Isto é, para o estabelecimento de sua estrutura autônoma, “[c]ada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a **Constituição do Estado**, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, **obedecidos os princípios desta**”.

26. Verifica-se, portanto, que as Constituições dos Estados, por decorrerem diretamente da Constituição Federal, devem **observar** a

## ADI 7436 / SP

determinadas limitações de conteúdo (como os princípios constitucionais sensíveis previstos no art. 34, inciso VII, da Constituição), bem como às escolhas quanto à forma de sua organização.

27. Nesse contexto, é que se constitui o **princípio da simetria**, que, como definido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, designa “*a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal*”; assim como as normas de observância ou reprodução obrigatória, que “*são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes*” (MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional, 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 796).

28. Sobre o assunto, o Ministro Celso de Mello fez constar da ementa da **ADI nº 507/AM**, de sua relatoria, o seguinte esclarecimento:

“(…)

**O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

- *Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes.*

(…)”

(ADI nº 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno

j. 14/02/1996, p. 08/08/2003, grifos no original).

29. Portanto, se de um lado a Constituição estabelece um sistema cooperativo de federação, ao outorgar competências concorrentes — *e não sobrepostas, entre todos os entes* —, de outro lado informa diretriz para que haja uniformidade a certas ordenações, com vistas a preservação de valores constitucionais como a isonomia entre os cidadãos nacionais (art. 19, III, da CF/88), e a promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação (art. 3º, IV, da CF/88). Daí exsurge a necessidade de **preservação do modelo estrutural alicerçado pelo Constituinte central**, com a conseqüente observância rígida, pelos Estados-membros, dos chamados “*elementos*” constitucionais “*orgânicos*”.

30. Segundo José Afonso da Silva, tais elementos correspondem às “*normas que regulam a estrutura do Estado e do poder, e, na atual Constituição, concentram-se, predominantemente, nos Títulos III (Da organização do Estado), IV (Da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo), Capítulos II e III do Título V (Das Forças Armadas e da Segurança Pública) e VI (Da Tributação e do Orçamento), que constituem aspectos da organização e funcionamento do Estado*” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 44, grifos acrescidos).

31. Ainda quanto ao tema, entendo importante realçar que as normas agrupadas como *elementos orgânicos* integram a categoria dos denominados *princípios estabelecidos* do Estado Democrático de Direito. Novamente de acordo com o professor José Afonso da Silva, tais normas correspondem àquelas que:

“[...] limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório,

bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual (...). Na organização dos poderes estaduais, o poder constituinte terá que respeitar o princípio da divisão de Poderes, que é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 2º), até porque, implicitamente, isso está previsto” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 285-286).

32. Desse modo, com base na incidência dos princípios republicano e federativo, a Constituição exige que entes subnacionais guardem *simetria*, dentre outros temas, com as normas de organização do Poder Legislativo e, de modo mais específico, com o conjunto normativo que regula o **processo legislativo**.

33. Especificamente quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal possui diversos julgados que estabelecem a obrigatoriedade de os Estados-membros observarem o princípio da simetria quanto às regras que regem o processo legislativo.

34. Na **ADI nº 1.353/RN** (Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 20/03/2003, p. 16/05/2003), a Corte já se manifestara sobre a necessidade de as Constituições estaduais reproduzirem as regras que definem as iniciativas legislativas, que estão elencadas na Constituição Federal. Veja-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS A SERVIDORES PÚBLICOS. SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. As regras de processo legislativo previstas na Carta Federal aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria a limitar o Poder Constituinte Estadual decorrente.

2. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, lato sensu, que cuidem do regime jurídico e da remuneração dos servidores públicos (CF artigo 61, § 1º, II, "a" e "c" c/c artigos 2º e 25). Precedentes. Inconstitucionalidade do § 4º do artigo 28 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Ação procedente”.

(ADI nº 1.353/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 20/03/2003, p. 16/05/2003, destaquei)

35. Mais recentemente, na **ADI nº 6.856/AL** (Rel. Min. Edson Fachin, j. 21/10/2024, p. 04/11/2024), esta Corte reafirmou o entendimento, aduzindo expressamente que *“[n]o entendimento do Supremo Tribunal Federal, as normas constitucionais referentes ao processo legislativo, inclusive as relativas à reserva de iniciativa (arts. 48, XV; 51; 52; 61, §1º; e 93, da Constituição), são normas de reprodução obrigatória para os demais entes federados, por força do princípio da simetria”*. Vejamos a ementa do julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2019, DO ESTADO DE ALAGOAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 61, §1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ART. 2º, DA CRFB. PROCEDÊNCIA.

Caso em exame

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Emenda Constitucional nº 45/2019, do Estado de Alagoas, que acrescentou o inciso XVI ao art. 79 da Constituição estadual, determinando a competência da Assembleia Legislativa de participar da composição de todos os Conselhos Estaduais, Fóruns Estaduais, Comitês Gestores e Fundos Estaduais do Poder Executivo por meio da indicação de no mínimo dois representantes.

Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se a Emenda 45 de 2019 à Constituição do Estado de Alagoas viola às disposições normativas da Constituição da República que definem a iniciativa legislativa para o processo de reforma da Constituição e a separação dos poderes.

III. Razões de decidir

**3. O poder de reforma da Constituição estadual se submete às regras de reserva de iniciativa estabelecidas pela Constituição da República. Precedentes.**

**4. A Emenda Constitucional nº 45/2019, do Estado de Alagoas é formal e materialmente inconstitucional por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, pois a iniciativa de emendas às constituições estaduais sobre a criação, extinção ou estruturação dos órgãos da Administração Pública compete exclusivamente ao Poder Executivo local. Precedentes.**

IV. Dispositivo

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e pedido julgado procedente, para se declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2019, do Estado de Alagoas”.

## ADI 7436 / SP

(ADI nº 6.856/AL, Rel. Min. Edson Fachin, j. 21/10/2024, p. 04/11/2024, destaquei).

36. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que as hipóteses previstas na Constituição Federal, em que se exige a edição de **lei complementar**, são de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais.

37. Na **ADI nº 2.872/PI** (Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. 01/08/2011, p. 05/09/2011), o Supremo declarou inconstitucional os dispositivos da Constituição do Estado do Piauí que previam a necessidade de lei complementar para *(i)* o estatuto dos servidores públicos civis e militares, *(ii)* a lei orgânica do Magistério Público do Estado, *(iii)* a lei orgânica da Administração Pública, *(iv)* o estatuto da Polícia Civil, e *(v)* o estatuto administrativo do Fisco Estadual.

38. Segundo a Corte, “[a] *inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário*”. Vejamos a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

**I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei**

**Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário.**

**II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.**

III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí”.

(ADI nº 2.872/PI, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. 01/08/2011, p. 05/09/2011, destaquei).

39. Reproduzindo esse mesmo entendimento, na **ADI nº 5.003/SC** (Rel. Min. Luiz Fux, j. 05/12/2019, p. 19/12/2019), o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição catarinense que previa hipótese de edição de lei complementar para tema que a Constituição Federal demandava a edição de lei ordinária. Os temas em que era exigida a lei complementar eram os seguintes: *(i)* o regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração dos planos de carreira; *(ii)* a organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores; *(iii)* a organização do sistema estadual de educação; e *(iv)* as hipóteses de plebiscito e referendo.

40. De acordo com o referido precedente, ainda que não exista relação de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, a opção por maioria qualificada na aprovação de determinados atos normativos decorreu de juízo de ponderação levado a efeito pelo poder constituinte originário.

41. Assim, “[a] *ampliação da reserva de lei complementar, para além*

*daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares”. Vejamos:*

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB.

2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.

3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de

maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

**4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.**

5. In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011.

6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina”.

## ADI 7436 / SP

(ADI nº 5.003/SC, Rel. Min. Luiz Fux, j. 05/12/2019, p. 19/12/2019, destaquei).

42. No presente caso, o **art. 23, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo** previu dezoito temas em que se exigiria a edição de lei complementar pelo legislador estadual. Dessas, segundo o Procurador-Geral da República, treze hipóteses não guardam simetria com o texto da Constituição Federal, a saber:

“Artigo 23 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares:

1 - a Lei de Organização Judiciária;

[...]

5 - a Lei Orgânica da Polícia Civil;

6 - a Lei Orgânica da Polícia Militar;

7 - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

8 - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas;

9 - a Lei Orgânica do Fisco Estadual;

10 - os Estatutos dos Servidores Civis e dos Militares;

11 - o Código de Educação;

12 - o Código de Saúde;

13 - o Código de Saneamento Básico;

14 - o Código de Proteção ao Meio Ambiente;

15 - o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e

## ADI 7436 / SP

Emergências;

16 - a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa;

[...]

18 - a Lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza”.

43. Compulsando o texto constitucional, verifica-se que **não há exigência de lei complementar** nas seguintes matérias: *(i)* na regulamentação da organização judiciária dos Tribunais dos Estados (art. 125, §1º, da Constituição), das Polícias Militar e Civil (art. 144, §§4º, 5º e 7º, da Constituição) e dos Tribunais de Contas dos Estados (art. 75 da Constituição); *(ii)* na estruturação da administração pública indireta e da administração tributária (art. 37, incisos XVIII, XIX, XX, XXII, da Constituição); *(iii)* no regime jurídico dos servidores públicos (artigos 37, incisos I a XVI, e 39, da Constituição); *(iii)* na regulação da educação (art. 208 e 211 da Constituição), saúde (art. 200 da Constituição), saneamento básico (artigos 21, inciso XX, e 23, inciso IX, da Constituição) e meio ambiente - *incluindo proteção contra incêndios e emergências* (art. 225 da Constituição).

44. Assim, das disposições da Constituição paulista que foram listadas pelo Procurador-Geral da República, apenas a hipótese prevista no **item 16, do parágrafo único, do art. 23** (“a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa”) é que encontra *simetria* com o **art. 59, parágrafo único, da Constituição**:

“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

Parágrafo único. **Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”** (destaquei).

45. Assim, em síntese, não conhecida a presente ação direta em relação ao item 18, são: **(i) inconstitucionais**, por ausência de simetria com o texto constitucional, os **itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, do parágrafo único, do art. 23, da Constituição do Estado de São Paulo**; e **(ii) constitucional**, por guardar simetria com o texto constitucional, o **item 16, do parágrafo único, do art. 23, da Constituição do Estado de São Paulo**.

46. Por fim, ressalto que, nos termos da jurisprudência desta Corte, *“[a] votação e aprovação de lei complementar em contexto a exigir apenas o rito de lei ordinária não configura vício formal, porquanto é satisfeito, e suplantado, o requisito da maioria simples. A lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária”*. Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

“EMENTA ESTATUTO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUÍZO PARCIAL. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS EXCLUSIVOS DO ESTADO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DESCOMPASSO COM O ART. 144, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBSISTÊNCIA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N. 89/2011 E 98/2003, REPUTADAS COMO ORDINÁRIAS. PRECEDENTES. PRESENÇA DE REPRESENTANTE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO NO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL. POSSIBILIDADE. AFASTAMENTO CAUTELAR DO SERVIDOR EM SEDE DE SINDICÂNCIA.

CONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL NO PROCESSO DISCIPLINAR. HIGIDEZ CONSTITUCIONAL. AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DO EXERCÍCIO DO CARGO OU DAS FUNÇÕES, COM SUPRESSÃO DAS VANTAGENS, DO SERVIDOR PROCESSADO CRIMINALMENTE. CLÁUSULAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PRESUNÇÃO DE NÃO CULPABILIDADE (CF, ART. 5º, LIV E LVII). INCOMPATIBILIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de a alteração substancial de norma implicar o prejuízo do pedido.

2. A exigência de lei complementar para disciplinar a organização, as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas do Estado não encontra paralelo na Constituição Federal, em especial em relação à carreira policial (CF, art. 144, § 7º). Precedentes.

**3. A votação e aprovação de lei complementar em contexto a exigir apenas o rito de lei ordinária não configura vício formal, porquanto é satisfeito, e suplantado, o requisito da maioria simples. A lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária.**

4. A Constituição Federal não impede que Procuradores do Estado participem de conselho dentro da estrutura do Executivo.

5. Em abstrato, não destoia do Texto Constitucional norma que prevê a possibilidade de afastamento cautelar do servidor indiciado em sindicância, devendo ser observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV).

6. A previsão de aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo disciplinar é meramente expletiva

em relação à regência do ordenamento jurídico federal, não tendo o Estado-membro legislado sobre direito processual.

7. Por violar as cláusulas do devido processo legal e da não culpabilidade (CF, art. 5º, LIV e LIV), é inconstitucional o afastamento temporário do exercício do cargo ou das funções, com supressão das vantagens, do servidor processado criminalmente.

8. Ação conhecida em parte, e, nessa extensão, pedido julgado parcialmente procedente”.

(ADI nº 2.926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, j. 18/03/2023, p. 22/05/2023, destaquei).

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará. Hipóteses de contratação temporária. Exigência de lei complementar. Violação dos princípios da democracia e da simetria. Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 do Estado do Ceará. Contratação temporária de profissionais do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. Atividades ordinárias, permanentes e previsíveis. Violação do concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal). Parcial procedência.

**1. São inconstitucionais as normas estaduais que exijam a edição de lei complementar para tratar de matérias para as quais a Constituição Federal não tenha exigido referida espécie normativa.** A exigência de quórum qualificado (maioria absoluta) para a aprovação de determinadas matérias deriva da ponderação, realizada pelo constituinte federal, entre o princípio democrático e a necessidade de maior segurança e previsibilidade no trato de determinadas matérias dotadas de especial relevância, para cuja aprovação se impõe um óbice procedimental destinado a tornar tais questões menos

suscetíveis às oscilações da dinâmica parlamentar. Assim, exigir lei complementar em situações para as quais a Carta Federal não a previu restringe o arranjo democrático-representativo estabelecido pela Carta Federal, violando os princípios da democracia e da simetria (ADI nº 5.003, Rel. Min. Luiz Fux , Tribunal Pleno, DJe de 19/12/19).

2. É inconstitucional a expressão complementar do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará, por exigir lei complementar para o estabelecimento dos casos de contratação temporária, espécie legislativa não prevista para essa hipótese na Constituição de 1988.

**3. O tratamento por lei complementar de matéria que caberia a lei ordinária não configura vício formal, visto que foi atendido o requisito procedimental de maioria simples (ADI nº 2.926, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe de 22/5/23). As Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 são materialmente ordinárias, por tratarem de matéria para a qual não se exige lei complementar (art. 37, inciso IX, da Constituição de 1988), razão pela qual fica afastada a alegação de inconstitucionalidade formal.**

4. Para que se considere válida a contratação temporária, devem ser atendidos os seguintes requisitos, fixados com repercussão geral: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, que devem estar dentro do espectro das contingências normais da Administração (RE nº 658.026, da minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/14).

5. Embora as contratações realizadas com base nas Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 tenham se destinado à realização de um objetivo público de grande

relevância, não se trata de situação excepcional. A busca pelo aprimoramento dos serviços para melhor servir à sociedade é inerente à administração pública. O bom e efetivo funcionamento do sistema socioeducativo estadual, de modo a cumprir as diretrizes do SINASE, é o que se espera do estado, de modo que caberia ao governo do estado estruturar, de forma regular, referido sistema. Diversamente, o sistema socioeducativo do Estado do Ceará foi erigido amparado em contratações temporárias, situação que perdura até o presente.

6. Os anexos das leis complementares questionadas evidenciam que os agentes foram contratados para atividades ordinárias, permanentes e previsíveis da administração. São diferentes funções da estrutura administrativa do sistema socioeducativo do Estado do Ceará que deveriam ter sido preenchidas, na origem, por detentores de cargos públicos. A perpetuação, por tanto tempo, das contratações reforça sua natureza ordinária e permanente, evidenciando a inércia administrativa em regularizar a estrutura de pessoal do sistema socioeducativo, em violação do art. 37, incisos II e IX, da Constituição de 1988.

7. Os princípios da segurança jurídica e da continuidade do serviço público justificam a modulação dos efeitos da decisão no caso em análise (art. 27 da Lei nº 9.868/99).

8. Ação direta julgada parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade (i) da expressão 'complementar' do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Ceará com efeito ex nunc, para que a decisão, no ponto, produza efeitos a partir da publicação da ata do julgamento; e (ii) das Leis Complementares Estaduais nº 163, de 5 de julho de 2016; nº 169, de 27 de dezembro de 2016; e nº 228, de 17 de dezembro de 2020, garantindo-se a vigência das contratações temporárias celebradas com base nos citados diplomas até que expirem seus prazos de duração, após os quais deverá o Estado

do Ceará preencher os quadros de seu Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo com servidores aprovados em concurso público”.

(ADI nº 7.057/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024, destaquei).

47. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade limita-se ao dispositivo constitucional estadual impugnado, **não abarcando as leis complementares que tiverem sido editadas com base na redação original da Constituição do Estado de São Paulo.**

#### IV. DISPOSITIVO

48. Por todo o exposto, **conheço em parte** a presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, **julgo parcialmente procedentes os pedidos para declarar formalmente inconstitucionais os itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, do parágrafo único, do art. 23, da Constituição do Estado de São Paulo.**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA  
Relator