

Rafael Viotti Schlobach

SIMETRIA FEDERATIVA E SEPARAÇÃO DE PODERES: um estudo da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP, sob a orientação da professora Alynne Nunes

São Paulo

2014

"Dimidium facti, qui coepit, habet; sapere aude, incipe."
Horácio
"Sapere aude! Habe Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen!"
Immanuel Kant

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Max e Raquel, por todas as oportunidades maravilhosas que sempre me deram e por serem grandes exemplos de vida.

Ao meu irmão, Victor, pelo carinho e companheirismo de toda a vida, por mais que a distância seja grande.

A toda a minha família, pelo amor e apoio que nunca me faltaram.

À Sophia, por me mostrar que não há nada que nos faça mais dignos do que lutar pelos nossos sonhos.

Aos amigos de Belo Horizonte e de São Paulo, com um sincero pedido de desculpas pela ausência nos últimos tempos.

Ao Guilherme Klafke, que me fez tomar gosto pelo Direito Constitucional e pela pesquisa.

Ao Amigo-EF André Luís Freire, pela atenção e pela ajuda ao longo de todo o trabalho.

À minha orientadora, Profa. Alynne Nunes, pela disposição e pelo entusiasmo com que me introduziu no universo da pesquisa.

À Bruna Pretzel e à Beatriz Dalessio, pelo ótimo trabalho como coordenadoras da Escola de Formação, e a toda a equipe da Sociedade Brasileira de Direito Público.

A todos os colegas e amigos da Escola de Formação, pelos debates, questionamentos e críticas ao longo deste ano.

Resumo: Esta monografia buscou analisar a forma como o STF tem verificado a constitucionalidade de normas das Constituições dos Estados-membros da Federação brasileira. Partindo-se da ideia de que as Constituições Estaduais devem obedecer aos princípios da Constituição Federal, o objetivo foi entender, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, como a Corte tem se utilizado de um princípio específico: a separação de Poderes, elemento basilar do Estado de Direito, contido no art. 2º da Constituição Federal. Tendo como material de análise ampla amostragem da jurisprudência do STF acerca do assunto, foi possível observar uma tendência à restrição da autonomia constituinte dos Estados. Nesse sentido, a perspectiva quantitativa permitiu constatar que na grande maioria das medidas cautelares e julgamentos definitivos analisados, houve deferimento de liminares e pronunciamento de inconstitucionalidade. A perspectiva qualitativa, por sua vez, sugeriu que a interpretação dada pela Corte à separação de Poderes, bem como o seu apego a modelos pré-estabelecidos na Constituição Federal, acabam por restringir as competências e o potencial inovador do constituinte estadual.

Acórdãos citados: ADI-MC 111, ADI 244-MC, ADI 244, ADI-MC 282, ADI-MC-MC 282, ADI 314, ADI-MC 575, ADI 575, ADI-MC 274, ADI 274, ADI-MC 157, ADI 157, ADI-MC 676, ADI 676, ADI-MC 668, ADI 668, ADI-MC 550, ADI 550, ADI-MC 749, ADI 749, ADI-MC 770, ADI 770, ADI 757-MC, ADI-MC 89, ADI 89, ADI 821-MC, ADI-MC 955, ADI 955, ADI 248, ADI-MC 430, ADI 430, ADI-MC 1080, ADI-MC 1166, ADI 1166, ADI 687, ADI-MC 1228, ADI-MC 177, ADI 177, ADI 135, ADI-MC 98, ADI 98, ADI 183, ADI-MC 165, ADI 165, ADI-MC 137, ADI 137, ADI-MC 462, ADI 462, ADI-MC 1606, ADI-MC 276, ADI 276, ADI-MC 1746, ADI-MC 1857, ADI 1857, ADI-MC 1914, ADI 1914, ADI-MC 578, ADI 578, ADI-MC 1506, ADI 1506, ADI-MC 1434, ADI 1434, ADI-MC 2124, ADI 243, ADI-MC 483, ADI 483, ADI-MC 1255, ADI 1255, ADI-MC 2319, ADI 1165, ADI-MC 1962, ADI 1962, ADI-MC 2393, ADI 2393, ADI-MC 2654, ADI-MC 843, ADI 843, ADI-MC 250, ADI 250, ADI-MC 217, ADI 217, ADI-MC 743, ADI 743, ADI-MC 703, ADI 703, ADI-MC 322, ADI 322, ADI-MC 738, ADI 738, ADI-MC 2710, ADI 2710,

ADI-MC 342, ADI 342, ADI 132, ADI-MC 1557, ADI 1557, ADI-MC 637, ADI 637, ADI-MC 1505, ADI 1505, ADI 246, ADI 2931, ADI-MC 572, ADI 572, ADI 2911, ADI 2391, ADI-MC 969, ADI 969, ADI-MC 820, ADI 820, ADI 104, ADI 3362, ADI 3853, ADI 3225, ADI 2873, ADI 523, ADI 3644, ADI 3888, ADI 3727, ADI-MC-REF 4102, ADI 3295, ADI 3279, ADI 179, ADI-MC 775, ADI 775, ADI-MC 331, ADI 331, ADI-MC 2453, ADI 2453.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; controle de constitucionalidade; constituições estaduais; autonomia constituinte; separação de poderes; simetria federativa.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADC Ação Declaratória de Constitucionalidade
- **ADO** Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
- **ADPF** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- **CF** Constituição Federal
- CF-88 Constituição Federal de 1988
- CF-67/69 Constituição Federal de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969
- **CE** Constituição Estadual
- MC Medida Cautelar
- STF Supremo Tribunal Federal
- PT Partido dos Trabalhadores
- PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
- PSL Partido Social Liberal

SUMÁRIO

1.	. Introdução	
	1.1. Apresentação do problema da pesquisa	10
	1.2. Princípios e regras na problemática federativa	16
	1.3. Panorama histórico: a autonomia estadual na Constituição	de
	1967/1969	18
	1.4. Pergunta de pesquisa e hipóteses	23
2.	. Metodologia	
	2.1. Seleção de acórdãos	25
	2.2. Fichamento de acórdãos	27
	2.3. Formulação de categorias de análise	28
3.	. Controle de constitucionalidade de Constituições Estaduais	em
n	úmeros – análise quantitativa	
	3.1. Quem são os requerentes das ADIs?	31
	3.2. Quantas liminares foram deferidas?	33
	3.3. Quantas ações foram julgadas procedentes?	35
	3.4. As ações foram julgadas por unanimidade ou por maioria?	36
4.	. Controle de constitucionalidade de Constituições Estaduais co	mo
aı	rena de conflito entre Poderes – análise de casos	
	4.1. Conflitos entre Poder Legislativo e Poder Executivo	39
	4.1.1. Quando a <i>autonomia constituinte formal</i> está em jogo	39
	4.1.1.1 Regime jurídico de servidores públicos	39
	4.1.1.2. Questões relacionadas a órgãos da Administração Pública	45
	4.1.1.3. Vinculações e dotações orçamentárias	46
	4.1.1.4. Disciplina da nomeação de Delegado-Chefe da Polícia Civil	47
	4.1.1.5. Concessão de perdão de penalidades disciplinares	48
	4.1.2. Quando a autonomia constituinte material está em jogo	49

4.1.2.1. Convocação de membros do Poder Executivo perante o Poder
Legislativo49
4.1.2.2. Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para a realização de
convênios e acordos51
4.1.2.3. Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para nomeação de
Procurador-Geral do Estado56
4.1.2.4. Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para viagem do
Governador do Estado58
4.1.2.5. Eleição para diretores de escola pública estadual60
4.1.2.6. Fiscalização, pela Assembleia Legislativa, de aplicação de verbas
estaduais ao ensino62
4.1.2.7. Composição de Conselho Estadual de Educação63
4.1.2.8. Autonomia da Advocacia-Geral e da Defensoria Pública do
Estado64
4.1.2.9. Estabelecimento de participação popular na gestão da
segurança pública66
4.1.2.10. Participação da Assembleia Legislativa na apreciação de
relatórios de impacto ambiental67
4.1.2.11. Aprovação prévia, pelo Poder Legislativo, para
desapropriações68
4.1.2.12. Criação de norma que restringe o poder de iniciativa legislativa
do Governador69
4.1.2.13. Criação de competência do Tribunal de Contas estadual70
4.1.2.14. Instituição de subsídio mensal e vitalício a ex-Governadores do
Estado70
4.2. Conflitos entre Poder Legislativo e Poder Judiciário72
4.2.1. Quando a autonomia constituinte formal está em jogo72
4.2.1.1. Quantidade de Desembargadores no Tribunal de Justiça do
Estado72
4.2.2. Quando a autonomia constituinte material está em jogo77

4.2.2.1. Convocação do Presidente do Tribunal de Justiça perante o
Poder Legislativo77
4.2.2.2. Criação de Conselho Estadual de Justiça78
4.2.2.3. Forma de provimento de cargos de Desembargador79
4.2.2.4. Disciplina da vitaliciedade dos Desembargadores80
4.3. Alguns casos excepcionais82
4.3.1. Criação de obrigações aos Poderes Executivo e Judiciário82
4.3.2. Atribuição de iniciativa de projetos de lei aos Prefeitos82
4.3.3. Estipulação de prazo para exercício de iniciativa privativa do
Executivo
4.3.4. Criação de Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa84
4.3.5. Estabelecimento de regras de aplicação, interpretação e integração
do direito estadual84
4.3.6. Adoção de medidas provisórias pelos Estados84
4.3.7. Estabelecimento de limitação à deliberação da Assembleia
Legislativa87
4.3.8. Disciplina de provimento de cargos públicos dos Poderes Executivo
e Judiciário87
5. Conclusões e considerações críticas
5.1. Conclusões gerais89
5.2. Separação de Poderes: princípio ou conjunto de regras?93
5.3. Afinal de contas, os Estados têm de respeitar os <i>princípios</i> ou as <i>regras</i>
da CF?95
5.4. No controle de constitucionalidade das CEs, tudo que não está permitido
pela CF está proibido aos Estados?96
5.5. O poder constituinte decorrente como inovador institucional98
5.5. 6 poder constituinte decorrente como movador moticacionar
6. Referências bibliográficas
7. Anexo – fichamento dos acórdãos102

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do problema da pesquisa

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) restabeleceu a democracia no Brasil após mais de 20 anos de um governo ditatorial caracterizado por uma significativa centralização do poder na União. A nova Carta buscou reverter esse quadro, trazendo à tona a nova concepção de um federalismo de equilíbrio, em que União e Estados se mantêm autônomos, mas compartilham algumas competências. No âmbito específico da autonomia constituinte das unidades federadas, a CF-88 parece ter acolhido a ideia de que os Estados têm maior liberdade para elaborar suas próprias Constituições, em consonância com particularidades e preferências locais. Prova disso é que o texto da CF-88 (nos artigos abaixo transcritos) não elenca especificamente as normas constitucionais federais que os Estados devem observar ao elaborar as Constituições Estaduais (CEs), tal qual havia feito a CF-67. Além disso, ficaram completamente abolidos os institutos da adaptação e da incorporação, também contidos na Constituição anterior; isso parece evidenciar uma deferência do constituinte de 1988 à autonomia dos Estados, impedindo que se lhes apliquem, automaticamente, disposições constitucionais federais.1

Nesse sentido, dois dispositivos são importantes na disciplina da autonomia constituinte dos Estados-membros na atual ordem constitucional:

Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição

§1° - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

ADCT Art. 11 – Cada 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.

-

¹O regramento da Constituição de 1967 (CF-67) acerca da elaboração das CEs será explorado mais detalhadamente no item 1.3.

Por um lado, o art. 11 do ADCT trouxe o mandamento de que os Estados elaborassem suas próprias Constituições, sendo que 19 das 27 unidades federadas (aí incluído o Distrito Federal) promulgaram-nas exatamente um ano após o advento da CF, no dia 5 de outubro de 1989, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 11 do ADCT².

Por outro lado, o constituinte originário estabeleceu limitação ao exercício do poder constituinte decorrente, na medida em que impôs a obediência aos *princípios* contidos na CF. Não se pode olvidar, contudo, que, ao longo de todo o texto constitucional, encontram-se também *regras* mandatórias ou vedatórias explícitas com relação aos ordenamentos jurídicos locais; o art. 27³, por exemplo, que cuida de questões ligadas ao Poder Legislativo estadual, tem natureza mandatória, ao passo que o art. 35⁴, o qual veda a intervenção dos Estados nos Municípios, tem caráter nitidamente vedatório. Em vista disso, a conclusão adequada pareceria ser a de que as únicas *regras* da CF que devem ser seguidas pelos Estados são aquelas explicitamente direcionadas a eles. Além

_

² Dados obtidos no sítio eletrônico: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estaduais. Apenas o Acre, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rondônia promulgaram suas Constituições antes do dia 5 de outubro de 1989. Amapá e Roraima se "atrasaram" em relação ao prazo estabelecido pela Constituição Federal. O Distrito Federal promulgou sua Lei Orgânica apenas em 8 de junho de 1993.

³ "Art. 27 – O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

^{§1}º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhe as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

^{§2}º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, §4º, 57, §7º, 150, II, 153, III e 153, §2º, I.

^{§3}º Compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos."

⁴ "Art. 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial."

dessas regras explícitas, os Estados estariam subordinados apenas aos *princípios* que compõem o ordenamento jurídico-constitucional ⁵. Na evolução da jurisprudência constitucional do pós-88, coube ao Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto guardião da CF e definidor de sua intepretação, dar conteúdo a esses princípios e averiguar se as CEs obedecem a eles.

É fundamental ressaltar que o STF, com suas amplas competências atribuídas pela CF-88, apresenta relevante papel na Federação brasileira, na medida em que tem a possibilidade de interferir e possivelmente até mesmo de moldar a autonomia dos Estados-membros. De fato, o art. 102, I, a da CF-88 atribuiu à Corte a competência para julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) de *leis ou atos normativos estaduais*, categoria dentro da qual encaixam-se os dispositivos das CEs.

Dada a peculiaridade dessas normas⁶, fica patente a importância de se estudar mais detalhadamente a forma como a Corte realiza o seu controle de constitucionalidade, bem como as possíveis implicações desse controle na própria Federação brasileira. Inclusive, Roger Stiefelmann LEAL aponta que "torna-se fundamental a existência de um órgão que exerça o controle da Federação e dê a interpretação definitiva à Constituição Federal" e que "o papel

_

⁵ A distinção dogmática entre regras e princípios constitucionais no âmbito da teoria federalista será explorada no próximo item.

⁶ Essa peculiaridade das normas constitucionais estaduais pode ser compreendida a partir de múltiplas perspectivas. O próprio termo Constituição (à exceção do Distrito Federal, que tem sua Lei Orgânica) remete à ideia de normas essenciais à organização jurídico-administrativa e políticoinstitucional do ente federado. Por outro lado, pode-se mencionar o processo mais dificultoso para a sua aprovação nas Assembleias Constituintes Estaduais. No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, a Resolução 668 da Assembleia Legislativa, de 28 de abril de 1989, estipulou, em seu art. 19, que a aprovação do texto da CE exigiria obtenção de maioria absoluta dos votos em dois turnos de votação. Inclusive, a própria alteração do texto da CE também exige um processo legislativo diferenciado, mais rigoroso do que aquele da legislatura estadual ordinária. Entretanto, talvez a principal justificativa para a peculiaridade de tais normas esteja no art. 125, §2º da CF, que estipula que as CEs podem se configurar como parâmetros para o controle de constitucionalidade – realizado pelos Tribunais de Justiça – de leis ou atos normativos estaduais ou municipais; pode-se dizer que essa previsão confere verdadeira supremacia às CEs no âmbito dos ordenamentos jurídicos locais. Segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 687, as normas constitucionais estaduais constituem "expressão jurídica mais elevada do poder autônomo que a Lei Fundamental da República atribuiu aos Estados-membros". Sob esse ponto de vista, a autonomia constituinte dos Estados-membros, mais do que sua autonomia legislativa, administrativa ou financeira, constituiria o elemento fundamental da autonomia estadual, conferida por força da CF.

deste órgão, além de guardar a Constituição, consiste em impedir o sacrifício da autonomia dos estados, e, assim, evitar a supressão do estado federal"⁷, o que evidencia a importância do papel desempenhado pelo STF.

Uma importante inovação trazida pela CF-88, relacionada justamente à atuação da Corte no controle de constitucionalidade, foi a extensão do rol de legitimados para o ingresso com ações de controle abstrato. Conforme exposto acima, na Constituição pretérita, apenas o Procurador-Geral da República era legitimado para apresentar ao STF representação de inconstitucionalidade. Na nova ordem constitucional, confira-se o art. 103, com sua redação modificada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004:

Art. 103 - Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional:

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Como será explorado abaixo, o inciso V do artigo transcrito, de forma particular, tem grande importância para o presente estudo, na medida em que insere, no controle de constitucionalidade, atores estaduais – os Governadores dos Estados e do Distrito Federal –, os quais se tornaram capazes de impugnar atos normativos de suas próprias Unidades Federadas, inclusive dispositivos das respectivas CEs. Além disso, entidades de classe ligadas ao Poder Judiciário – a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por exemplo – também passaram

13

⁷ LEAL, Roger Stiefelmann. *A autonomia do Estado-membro e o papel do Supremo Tribunal Federal*, disponível em: http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm. Acesso em: 25 de junho de 2014.

a ter acesso direto ao STF para postular a invalidade de normas constitucionais estaduais.

Este não é o primeiro trabalho a lidar com a forma pela qual o STF fiscaliza a validade de atos normativos estaduais e particularmente das CEs. Um dos autores que se dedicou a estudar o perfil argumentativo do STF no delineamento da autonomia dos Estados-membros é Léo Ferreira LEONCY. Em tese de doutorado apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo (USP)8, o autor procedeu à análise de um tipo específico de argumento presente nas decisões do STF: o argumento da simetria federativa, muitas vezes enunciado como princípio da simetria. Segundo tal postulado, a organização político-institucional adotada pelos Estados - inclusive em suas Constituições – deve seguir, na máxima medida, o modelo que a CF delineou, ainda que se trate de regras em princípio aplicáveis apenas à União. Como consta do próprio título da tese, o recurso ao princípio da simetria se daria, especialmente, nos casos em que a solução constitucional à questão federativa não é evidente; são casos em que a CF é silente sobre a disciplina de certa matéria em âmbito estadual, recorrendo a Corte ao regramento aplicável ao âmbito federal. LEONCY conclui que, por trás do argumento da simetria federativa, reside, na verdade, um argumento de natureza analógica: diante de uma lacuna da CF para regular determinada matéria estadual, recorre-se a regramento aplicável a situação semelhante, isto é, aquela relacionada ao âmbito federal.

A partir de tudo que foi exposto, é possível adentrar mais especificamente naguilo em que consistirá o verdadeiro problema de pesquisa a que se dedicou

-

⁸ LEONCY, Léo Ferreira. *Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. A pedido do autor, o exemplar da tese que se encontra na Biblioteca Central da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo não pode ser fotografado ou fotocopiado, o que dificultou a sua consulta para o presente trabalho. Portanto, como alternativa, foi utilizado artigo escrito por Leoncy no sítio eletrônico *Consultor Jurídico*, cujo título é *Uma proposta de releitura do "princípio da simetria"*; neste artigo, há o tratamento dos aspectos principais daquilo que está contido na tese, o que foi suficiente para esta pesquisa. O artigo está disponível em: http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>, acesso em 25 de junho de 2014.

o presente trabalho. Os artigos 25 e 11 do ADCT da CF-88 permitem apreender que o STF, ao controlar a constitucionalidade de dispositivos das CEs, tem de observar não apenas se eles estão de acordo com normas constitucionais federais mandatórias ou vedatórias em relação à organização dos Estadosmembros. Mais do que isso, cabe à Corte verificar se estão sendo obedecidos os *princípios* que emanam do ordenamento constitucional federal. Um deles é o princípio da separação dos Poderes, enunciado no art. 2º da CF, que preconiza a independência e harmonia entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Foi escolhido justamente esse princípio como foco desta monografia. Em outras palavras, o grande objeto de investigação foi a forma como o STF realiza o controle de constitucionalidade de CEs quando se trata de suposta desobediência ao postulado da harmonia e independência dos Poderes em âmbito estadual. A eleição de tal princípio, contudo, não foi arbitrária. Em pesquisas preliminares no banco de acórdãos do sítio eletrônico do STF, constatou-se que um número muito significativo de ADIs têm como requerentes Governadores Estaduais⁹ – daí a importância dos novos legitimados para a proposição de ADIs pela CF-88, conforme referido acima –, além de em todas elas constarem as Assembleias Legislativas como requeridas – já que foram elas que, dotadas de poder constituinte, elaboraram as CEs, nos termos do art. 11 do ADCT da CF. Atente-se para o fato de que, embora os Governadores se destaquem como requerentes, há casos interessantes de conflitos com o Poder Judiciário, os quais também serão analisados nesta pesquisa. A partir de tais

_

⁹ Em um primeiro momento, essa constatação foi essencialmente indutiva: observando-se sucessivas ações em que o Governador do Estado figurava como requerente, aventou-se a possibilidade de que este ator se destacasse como requerente na maioria dos casos envolvendo as Constituições Estaduais. Em um segundo momento, para tentar confirmar tal hipótese, foi feita uma pesquisa superficial no motor de busca de jurisprudência do sítio eletrônico do STF. Assim, um primeiro passo foi verificar quantos resultados apareciam quando se buscava pela chave de busca "constituição adj estad\$", no período entre 05 de outubro de 1989 e 30 de junho de 2014 – período idêntico ao utilizado no processo de seleção dos acórdãos, conforme trata o item 2.1 – e tendo o Plenário como órgão julgador. Foram fornecidos 561 acórdãos. O segundo passo foi verificar a quantidade de resultados obtidos com a chave "constituição adj\$ estad\$ e governador adj2 estado", no mesmo período e com o mesmo órgão julgador. O resultado foi de 315 acórdãos, o que representa aproximadamente 56% da quantidade de resultados obtidos na primeira pesquisa. Portanto, mais da metade das ações – a pesquisa superficial feita aqui não permite restringir os resultados às ações de controle de constitucionalidade abstrato – que cuidam das CEs envolvem os Governadores, especialmente tendo estes como requerentes.

constatações, foi formulado o pressuposto de que o controle de constitucionalidade de dispositivos das CEs constitui uma arena de conflito entre Poderes.

1.2. Princípios e regras na problemática federativa

As formas de distinção entre regras e princípios constitucionais têm sido tema de incessantes discussões na teoria constitucional. Importantes autores nacionais – como Humberto ÁVILA – e estrangeiros – como Ronald DWORKIN¹⁰ e Robert ALEXY¹¹ – se dedicaram a estudar o tema. Levando em conta essa discussão, este trabalho busca contextualizar a distinção dogmática entre regras e princípios no âmbito da teoria federalista. De certa maneira, pretende-se mostrar que tal contextualização não só é pertinente, como também é relevante na análise da autonomia constituinte dos Estados na federação brasileira, inclusive do ponto de vista das decisões judiciais acerca dessa autonomia.

A pertinência dessa abordagem reside no fato de, historicamente, as Constituições brasileiras – inclusive a de 1988 – preverem que as CEs devem obedecer a *princípios* da CF¹². Não parece relevante averiguar se os constituintes de 1988 tinham em mente alguma concepção específica acerca da teoria dos princípios. O fato é que, ao lançarem mão do termo *princípios*, acabaram por dar espaço para que futuros intérpretes da CF levassem em conta a dicotomia entre regras e princípios para a análise da autonomia constituinte dos Estados – é o que se pretende fazer aqui.

¹⁰ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2010 e DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

¹¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

Pretende-se, aqui, tratar exclusivamente da federação brasileira, devido à característica histórica das Constituições brasileiras (excetuada a Carta de 1937) de fazer referência a princípios que devem ser obedecidos pelos Estados, quando da elaboração de suas Constituições. Nesse sentido, confiram-se os artigos 63 da Constituição de 1891, 7º da Constituição de 1934, 18 da Constituição de 1946, 13 da Constituição de 1967 e 25 da Constituição de 1988. Assim, é possível supor que a distinção entre regras e princípios seja absolutamente irrelevante em outras federações cujas Constituições contenham redações diversas.

Uma vez justificada a pertinência da contextualização da teoria dos princípios na problemática federalista, cabe explicitar a relevância de tal contextualização no estudo da autonomia estadual. Para tanto, é oportuno fazer uma breve digressão acerca de uma forma específica de distinção entre regras e princípios presente na obra *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, de HUMBERTO ÁVILA.

ÁVILA critica cada uma das principais concepções acerca da definição dos princípios. Aqui, importa apenas uma de suas críticas à noção de que regras devem ser aplicadas *no todo*, ao passo que princípios devem ser aplicados somente *na máxima medida*. *Verbis*:

"Essas ponderações têm por finalidade demonstrar que a diferença entre princípios e regras não está no fato de que as regras devam ser aplicadas no todo e os princípios só na medida máxima. Ambas as espécies devem ser aplicadas de tal modo que seu conteúdo de dever-ser seja realizado totalmente. Tanto as regras quanto os princípios possuem o mesmo conteúdo de dever-ser. A única distinção é quanto à determinação da prescrição da conduta que resulta da sua interpretação: os princípios não determinam diretamente (por isso prima-facie) a conduta a ser seguida, apenas estabelecem fins normativamente relevantes, cuja concretização depende mais intensamente de um ato institucional de aplicação que deverá encontrar o comportamento necessário à promoção do fim; as regras dependem de modo menos intenso de um ato institucional de aplicação nos casos normais, pois o comportamento já está previsto frontalmente pela norma" 13 (grifo nosso)

A partir dessa concepção, os *princípios* podem ser entendidos como normas jurídicas que não determinam diretamente condutas, limitando-se a apontar certos fins, e as *regras* como normas que preveem de forma imediata as condutas a serem seguidas. Partindo-se dessa distinção, pode-se observar que submeter os Estados a *regras* contidas na CF parece comprometer mais a

17

¹³ Cf. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.* São Paulo: Malheiros, 2007, p. 63.

sua autonomia do que submetê-los aos *princípios* da CF. Isso, porque a imposição de *princípios*, ao contrário da imposição de regras, apenas orientaria os Estados-membros em direção a determinados fins, dando-lhes autonomia para escolher os meios de atingi-los, o que não parece acontecer ao se imporem as *regras*. Parece razoável supor, assim, que a CF-88, ao estipular a obediência apenas a princípios, privilegiou a autonomia constituinte dos Estados.

Nesse sentido, a imposição de regras aos Estados pode ser entendida como uma manifestação daquilo que será definido como centralismo ¹⁴, na medida em que subtrai dos Estados a liberdade de conformação institucional que a imposição apenas de princípios lhes proporcionaria. As conclusões deste trabalho, desenvolvidas no item 5, parecem, inclusive, corroborar esse raciocínio.

1.3. Panorama histórico: a autonomia constituinte estadual na Constituição de 1967/1969

Importante rememorar, aqui, a autonomia das Assembleias Constituintes Estaduais e Distrital no regime constitucional imediatamente anterior, a fim de melhor compreender suas ações no plano federativo após a ruptura com o regime autoritário. Traçando diagnóstico acerca do modelo de federalismo instituído pela Constituição de 1967, Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA considerou que "A autonomia destes [dos Estados] foi seriamente mutilada"15. Referindo-se à nomenclatura proposta por ALFREDO BUZAID, a autora critica o federalismo de integração que se instalou com o regime militar, caracterizado por um papel de ampla preponderância da União, em detrimento da autonomia dos Estados-membros. Essa supremacia da União também se refletiu no âmbito do exercício do poder constituinte decorrente¹⁶.

¹⁴ Vide pp. 23 e 24.

¹⁵ ALMÉTDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988.* São Paulo: Atlas, 1991. p. 47.

¹⁶ Cf. RAMOS, Elival da Silva. *A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 218. Segundo grande parte da doutrina, o poder constituinte derivado

A autora aponta que o regime constitucional pretérito representou, na verdade, o ápice de um processo de gradual fortalecimento do poder federal em detrimento dos poderes estaduais. Tal processo teria se iniciado muito precocemente, tendo como marco temporal uma reforma constitucional datada de 1926, a qual alterou a Carta de 1891. Sobre tal reforma, aponta ALMEIDA que "foi explicitado o conteúdo material dos princípios constitucionais da União, que os Estados deveriam observar e que a Constituição de 1891 referia sem discriminar". O resultado de tal reforma foi uma paulatina uniformização dos governos estaduais, havendo a pré-fixação de verdadeiros modelos institucionais a serem seguidos pelos Estados.¹⁷

Como auge desse processo histórico de crescente restrição dos poderes estaduais, havia dois dispositivos na CF-67 (antes da Emenda nº 1, de 1969) que institucionalizavam essa limitação à autonomia estadual no âmbito da elaboração das CEs. O primeiro deles era o art. 13:

Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:

I - os mencionados no item VII do artigo 10^{18} ;

II - a forma de investidura nos cargos eletivos;

III - o processo legislativo;

IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos municípios;

(instituído por obra do poder constituinte originário mediante a elaboração da Constituição) pode apresentar duas naturezas distintas: (i) poder constituinte derivado de reforma, o qual tem como função emendar a Constituição, suprimindo, alterando ou acrescentando-lhe disposições. Em Federações, pode ser também (ii) poder constituinte derivado decorrente, consubstanciado na autonomia dos Estados-membros de elaborarem suas próprias Constituições locais.

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *op. cit.*, pp. 46 e 47.

¹⁸ "Art. 10 – A União não intervirá nos Estados, salvo para: (...)

VII – exigir a observância dos seguintes princípios:

a) forma republicana representativa;

b) temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes;

c) independência e harmonia dos Poderes;

d) garantias do Poder Judiciário;

e) autonomia municipal;

f) prestação de contas da administração e

g) proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprêgo mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado."

V - as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI - a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais; VII - a emissão de títulos da dívida pública de acôrdo com o estabelecido nesta Constituição;

VIII - a aplicação aos deputados estaduais do disposto no artigo 35 e seus parágrafos, no que couber; e

IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.

§ 1º Aos Estados são conferidos todos os podêres que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

(...)

Esse artigo impôs aos Estados, ao elaborarem suas próprias Constituições, a observância de uma extensa lista de *princípios* que estavam incorporados na CF. Há que se reconhecer, contudo, que, pela dicção do artigo, não se tratava apenas de princípios; muitas regras¹⁹ específicas do ordenamento federal foram impostas aos Estados, a exemplo do processo legislativo e do regime jurídico de funcionários públicos. Conforme foi analisado acima, a CF-88 trouxe dispositivo com *caput* quase idêntico, mas sem mencionar explicitamente quais são aqueles princípios – e regras – que deveriam ser seguidos pelo constituinte estadual.

O segundo artigo referido é o art. 188, o qual previa:

Art. 188 – Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às cartas estaduais.

Ainda que se impusesse um prazo de sessenta dias, o poder constituinte originário de 1967 concedeu aos Estados a possibilidade de *adaptarem* as suas

¹⁹ A distinção dogmática entre regras e princípios e sua relação com a autonomia constituinte dos Estados foi mais bem analisada no item 1.2.

CEs ao novo regime constitucional. A incorporação automática ocorreria apenas em caso de inércia do poder constituinte decorrente.

É interessante mencionar o Decreto-Lei nº 216, de 27 de fevereiro de 1967, o qual veio regulamentar o referido art. 188. Um aspecto relevante está no primeiro dos *consideranda* que introduzem aquele ato normativo²⁰: a menção à *segurança nacional* – conceito muito recorrente durante o período da ditadura militar –, o que reflete a ideia de que a limitação à autonomia constituinte dos Estados por meio da *incorporação* seria fundamental para a própria manutenção do regime autoritário. Evitava-se, assim, uma desconcentração de poder potencialmente destrutiva para o regime que se instalara em março de 1964.

O segundo aspecto que chama atenção nesse Decreto-Lei é a previsão de que o projeto de adaptação das CEs deveria ser encaminhado à Assembleia Legislativa pelos Governadores, e não pelas próprias Assembleias²¹ – as quais poderiam, no entanto, emendá-lo – o que evidencia um papel prepoderante atribuído aos Governadores de Estado, em detrimento do Poder Legislativo estadual. Por fim, havia também a possibilidade de os Governadores questionarem a constitucionalidade de disposições das CEs²² perante o STF, dentro de um prazo de sessenta dias contados a partir da promulgação destas e apenas por intermédio do Procurador-Geral da República. Nesse sentido, talvez se possa falar em um incipiente conflito de poderes (Governadores de um lado e Assembleias Legislativas de outro) no âmbito do controle de constitucionalidade das CEs.

Foi a promulgação da Emenda Constitucional n°1, em 17 de outubro de 1969, que afetou mais significativamente a autonomia constituinte dos Estados. Essa emenda, que reformou uma grande quantidade de dispositivos do texto originário, eliminou o art. 188 (*supra*) e inseriu o art. 200, que previa:

²⁰ Verbis: "CONSIDERANDO que a adaptação das Constituições dos Estados às normas da Constituição Federal promulgada a 24 de janeiro de 1967 é matéria de segurança nacional".

²¹ "Art. 2° - Os Governadores dos Estados encaminharão às respectivas Assembléias Legislativas, até 15 de abril de 1967, projeto de adaptação da Constituição Estadual."

²² Uma vez que o projeto era de iniciativa do próprio Governador do Estado, estas disposições que puderam ter sua constitucionalidade questionada eram aquelas provenientes de emendas feitas pela Assembleia Legislativa ao projeto original.

Art. 200 - As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o instituto da incorporação, contido no artigo transcrito acima,

"imprime à organização dos Estados uma estruturação de tal modo semelhante e tão uniforme que muito pouco resta para a autonomia dos Estados no estabelecimento de suas respectivas Constituições. É esse um sinal a mais do chamado federalismo de integração"²³.

Realmente, a autonomia constituinte dos Estados foi aparentemente esvaziada; não se tratou nem mesmo de adaptação das normas constitucionais estaduais às normas da CF, mas de verdadeira imposição de regras aos ordenamentos constitucionais locais. Ainda segundo FERREIRA FILHO,

"o preceito constitucional não determina uma adaptação de regras da Constituição Federal ou de princípios desta, por parte das Constituições estaduais, mas sim comanda uma verdadeira recepção das mesmas (...), deixando verdadeiramente muito pouco à sua auto-organização"²⁴.

Um outro aspecto da Constituição de 1967 que vale a pena ser apontado diz respeito ao controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo o art. 119, I, I, o único legitimado para acionar o controle de constitucionalidade abstrato pelo STF era o Procurador-Geral da República, que o fazia mediante representação de inconstitucionalidade. Essa ausência de outros atores impedia, em certa medida, que o controle de constitucionalidade das CEs se configurasse como uma arena de conflito entre Poderes, o que parece ter ocorrido com o advento da CF-88²⁵.

Foi diante desse contexto de hipertrofia de poderes da União que foi promulgada a CF-88, inspirada por um novo modelo de federalismo: um federalismo de equilíbrio²⁶, em que prevalece um equilíbrio de atribuições entre

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 733.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 734

²⁵ Vide o tópico 1.1, em que é explorado esse pressuposto.

²⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 370. HORTA aponta que o federalismo de equilíbrio pretendido pela CF-88 representaria a superação de um federalismo hegemônico, em que havia hipertrofia do poder federal. Nesse modelo de

União, Estados, Distrito Federal e Municípios – esses últimos foram elevados ao status de ente federativo. Para que esse projeto constitucional se realizasse, era fundamental que os Estados retomassem a autonomia que haviam perdido durante a ditadura militar, inclusive no que tange aos poderes para elaborarem suas Constituições, para que de fato refletissem peculiaridades e preferências locais.

1.4. Pergunta de pesquisa e hipóteses

A pergunta que orientará esta pesquisa pode ser enunciada da seguinte forma: como o STF vem construindo jurisprudencialmente o controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais no que diz respeito à aplicação do princípio da separação dos Poderes? Para tentar responder a essa pergunta, procedeu-se a uma análise predominantemente qualitativa dos acórdãos selecionados, em busca dos argumentos utilizados pela Corte para afirmar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de dispositivos das CEs.

O primeiro dado que se buscou extrair das decisões foi a maneira pela qual o STF tem aplicado a ideia de simetria federativa em casos envolvendo a separação de Poderes. Considerou-se a possibilidade de se encontrar padrões de atuação em casos como estes. O segundo dado foi a existência ou não de divergências jurisprudenciais quanto à aplicação da simetria nestes casos – aqui, divergências jurisprudenciais devem ser entendidas como a existência seja de votos vencidos em uma mesma ação, seja de julgados decididos de formas diferentes pela Corte. Do ponto de vista quantitativo, atentou-se, principalmente, para o percentual de ações julgadas procedentes e de medidas cautelares deferidas.

Uma hipótese de resposta à pergunta principal guiou a pesquisa: o STF atua, em casos de controle de constitucionalidade de CEs – pelo menos naqueles casos em que a separação de Poderes está envolvida –, de forma centralista,

federalismo de equilíbrio, as inovações da CF-88 na repartição de competências entre União e Estados possibilitaria um fortalecimento dos poderes estaduais.

minando a autonomia constituinte dos Estados e impondo a eles regramentos pré-estabelecidos na CF. Ressalte-se que a noção de *centralismo*, aqui, será utilizada, em todos os momentos em que o termo for empregado, em um sentido bastante específico: não se refere exatamente a uma concentração de competências na União, mas em um processo de uniformização das CEs segundo padrões da CF, em detrimento de peculiaridades e interesses locais, tal qual propõe LEAL²⁷. Essa ressalva é importante, dada a abrangência conceitual do centralismo, que pode ser compreendido a partir de óticas diversas, das quais foi escolhida apenas uma.

Além disso, deve ser feita uma outra ressalva. Nesta pesquisa, não pretendemos realizar um juízo de valor acerca da conveniência ou inconveniência do centralismo e, portanto, procuramos evitar qualificá-lo de positivo ou negativo.

Destarte, o resultado esperado seria, de um lado, um número superior de ADIs julgadas procedentes pelo STF, confirmando a inconstitucionalidade de uma quantia significativa de dispositivos de CEs. De outro lado, do ponto de vista qualitativo, esperava-se encontrar uma aplicação do princípio da simetria que impusesse aos Estados a obediência aos mecanismos de interação entre Poderes já previamente estabelecidos na CF, impossibilitando-os de inovarem em seus ordenamentos locais, criando novas regras ligadas à separação de Poderes sem correspondência na CF.

Uma vez comprovada essa hipótese, poder-se-ia até mesmo supor que o STF aplica a CF-88, no que tange à autonomia constituinte dos Estados, de forma ainda bastante semelhante àquilo que previa a Constituição de 1967/1969. Ao invés de privilegiar a autonomia dos Estados, a Corte inspirar-se-ia em um modelo de incorporação automática de disposições constitucionais federais pelos Estados.

_

²⁷ Cf. LEAL, Roger Stiefelmann, op. cit.

2. METODOLOGIA

2.1. Seleção de acórdãos

Para a seleção dos acórdãos que foram analisados, os recortes se mostraram necessários, tendo em vista a grande variedade de resultados que podem ser obtidos através do motor de busca do sítio eletrônico do STF. O primeiro recorte estabelecido foi do ponto de vista processual: foram analisadas exclusivamente ações de controle de constitucionalidade abstrato, julgadas pelo Plenário. Isso, porque o objetivo do presente trabalho é justamente investigar como o STF se comporta, do ponto de vista argumentativo, diante de uma norma supostamente inconstitucional por violação à separação de Poderes. O segundo recorte foi temporal; o termo inicial de buscas foi o dia 05 de outubro de 1989, exatamente um ano após a promulgação da CF-88, visto que, conforme apontado na Introdução, era este o prazo para que os Estados-membros elaborassem suas próprias Constituições. O termo final foi o dia 30 de junho de 2014, escolhido arbitrariamente como fim das pesquisas.

Para tanto, foram concebidas duas chaves de pesquisa no motor de buscas do STF. A primeira foi "constituição adj4 estad\$ e (separação ou harmonia ou independência) adj4 poderes". Devido à diferente nomenclatura aplicada à Lei Orgânica do Distrito Federal²⁸, foi elaborada uma segunda chave de pesquisa: "lei adj orgânica e distrito adj federal e (separação ou harmonia ou independência) adj4 poderes". Uma vez elaboradas as duas chaves de pesquisa, foi construída uma terceira, capaz de reunir as duas primeiras e fornecer os mesmos resultados que, separadamente, cada uma delas forneceria: "((constituição adj4 estad\$) ou (lei adj orgânica e distrito adj federal)) e ((separação ou harmonia ou independência) adj4 poderes)".

_

²⁸ O Distrito Federal, assim como os Estados, pode ser considerado unidade integrante da Federação, à qual a Constituição Federal também atribuiu capacidade para fundar sua própria ordem jurídico-administrativa e político-institucional mediante a elaboração de uma Lei Orgânica, totalmente equiparável às Constituições dos Estados-membros. Inlcusive, a despeito da diferente nomenclatura, o STF, na ADI 980, de relatoria do Ministro Menezes Direito, reconheceu a equiparação da Lei Orgânica do Distrito Federal às demais Constituições Estaduais.

Usando essa chave, obtiveram-se 132 resultados, os quais foram submetidos a rigorosa filtragem. Acrescente-se que foram utilizadas três expressões – separação, harmonia e independência dos Poderes –, uma vez que se percebe um uso diversificado na jurisprudência; pesquisar utilizando apenas "separação adj4 poderes", por exemplo, ocultaria uma série de julgados importantes nos quais a referência ao princípio foi feita de modo diverso.

No processo de filtragem, foram excluídos, sucessivamente, acórdãos: (i) cujas ações não fossem de controle de constitucionalidade abstrato (isto é, que não fossem ADIs, ADCs, ADOs ou ADPFs), (ii) em que, sendo uma ação de controle de constitucionalidade abstrato, o ato normativo impugnado não fosse dispositivo de CE e (iii) que não apresentassem pertinência temática com o assunto deste trabalho, ou seja, que não tratassem do princípio da separação de Poderes como parâmetro relevante para o controle da constitucionalidade da norma impugnada, ou nos quais a questão fosse muito superficialmente discutida²⁹. Por meio dessa filtragem, foram selecionados 92 acórdãos³⁰.

Muitos dos acórdãos encontrados eram julgamentos definitivos, sendo que as respectivas medidas cautelares não apareceram na pesquisa por não conterem os termos pesquisados. Contudo, pareceu ser importante a análise também das medidas cautelares, pois poderiam conter pontos importantes da argumentação; por isso, nos casos em que havia liminares, estas foram

٦,

²⁹ Pelo filtro (i), foram excluídos os acórdãos: Pet-MC 494, Rcl 374, RE 198.982, RE 229.450, RE 190.264, HC 79.441, Rcl 358, RE 359.444, ACO 730, MS 24.831, MS 24.849, RE 456.679, MS 25.510, RE 171.241, RE 405.579, Ext-PET-AV 1085, MS 30.585 e AP 470. Pelo filtro (ii), foram excluídos os acórdãos: ADI-MC 1703, ADI-MC 2336, ADI-MC 2213, ADI 1747, ADI 425, ADI 2809, ADI 3046, ADI 1553, ADI 3367, ADPF-QO 54, ADI 2170, ADI 2797, ADI 1231, ADI-MC 2238, ADI 2182, ADI 3062, ADI 2944 e ADI 4357. Pelo filtro (iii), foram excluídos os acórdãos: ADI 1279-MC, ADI 978, ADI 1021 e ADI 3463.

³⁰ Foram eles: ADI-MC 111, ADI 244-MC, ADI-MC 282, ADI-MC 462, ADI 314, ADI-MC 572, ADI-MC 575, ADI 274, ADI 157, ADI-MC 676, ADI 676, ADI-MC 668, ADI-MC 550, ADI-MC 749, ADI-MC 770, ADI 770, ADI-MC 775, ADI 757-MC, ADI 89, ADI 821-MC, ADI-MC 955, ADI 248, ADI 430, ADI-MC 1080, ADI-MC 1166, ADI 1166, ADI 687, ADI-MC 1228, ADI 177, ADI-MC 1506, ADI 135, ADI 98, ADI 183, ADI 165, ADI 137, ADI 462, ADI-MC 1606, ADI 276, ADI-MC 1746, ADI-MC 1857, ADI-MC 1914, ADI 578, ADI-MC 1962, ADI 1506, ADI 1434, ADI-MC 2124, ADI 243, ADI 483, ADI 1255, ADI-MC 2319, ADI 1165, ADI 1962, ADI-MC 2393, ADI-MC 2654, ADI 843, ADI 250, ADI 217, ADI 743, ADI 703, ADI 322, ADI 738, ADI-MC 2710, ADI 2710, ADI 342, ADI 2393, ADI 132, ADI 1557, ADI 1505, ADI 246, ADI 2931, ADI 572, ADI 2911, ADI 2391, ADI 969, ADI 820, ADI 104, ADI 3362, ADI 3853, ADI 3225, ADI 2873, ADI 523, ADI 3644, ADI 3888, ADI 3727, ADI-MC-REF 4102, ADI 3295, ADI 3279, ADI 179, ADI 775, ADI 331 e ADI 2453.

acrescentadas ao universo de acórdãos³¹. Houve também alguns poucos casos em que apenas a medida cautelar constava do resultado da pesquisa; nesses casos, foram acrescentados os julgamentos definitivos³².

Portanto, o universo de pesquisa foi composto por 130 acórdãos, totalizando 82 ações.

2.2. Fichamento de acórdãos

Uma vez selecionados os acórdãos³³, foi necessário fichá-los. Foram sistematizadas as seguintes informações: número da ADI, data do julgamento, a CE impugnada, o requerente, o deferimento ou não de liminar, o tema discutido, a forma de julgamento (por maioria ou unanimidade) e a procedência ou improcedência da ação. Buscou-se, além disso, extrair a ratio decidendi, isto é, os fundamentos essenciais dos julgados, bem como transcrever trechos importantes dos votos. Trata-se de trechos, por vezes extensos, em que os ministros mais explicitamente trataram da separação de Poderes ou expressaram seu posicionamento quanto à autonomia constituinte dos Estados e à ideia de simetria federativa.

O modelo de fichamentos foi o seguinte³⁴:

Acórdão	ADI XXX
Data do julgamento	
Relator	
Constituição Estadual	
Requerente	
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	
Tema	
Unanimidade/maioria	

³¹ Foram acrescidas as seguintes medidas cautelares: ADI 2453-MC, ADI 331-MC, ADI 820-MC, ADI 637-MC, ADI 342-MC, ADI 217-MC, ADI 250-MC, ADI 843-MC, ADI 1255-MC, ADI 483-MC, ADI 578-MC, ADI 137-MC, ADI 165-MC, ADI 98-MC, ADI 430-MC, ADI 89-MC, ADI 969-MC, ADI 1557-MC, ADI 1505-MC, ADI 738-MC, ADI 322-MC, ADI 703-MC, ADI 743-MC, ADI 1434-MC, ADI 276-MC, ADI 177-MC, ADI 157-MC, ADI 274-MC e ADI 282-MC-MC.

33 Foram encontradas apenas ADIs.

³² Foram acrescentados os seguintes julgamentos definitivos: ADI 244, ADI 955, ADI 749, ADI 668, ADI 575, ADI 572, ADI 1914, ADI 1857 e ADI 550.

³⁴ As tabelas referentes a cada uma das ações podem ser consultadas no Anexo deste trabalho.

Procedência/improcedência	
Ratio decidendi	
Trecho dos votos	

2.3. Formulação de categorias de análise

Uma vez lidos os acórdãos selecionados, foram elaboradas quatro categorias para que se pudesse proceder a uma sistematização dos resultados da pesquisa. Em primeiro lugar, operou-se uma classificação com base nos Poderes em disputa em cada uma das ADIs, sempre tendo em vista o pressuposto de que o controle de constitucionalidade das CEs pode funcionar como arena de embate entre os três Poderes. Deve ficar claro que, ainda que as CEs sejam obra das Assembleias Constituintes que se formaram *ex vi* do art. 11 do ADCT da CF-88, identifica-se sempre a Assembleia Legislativa – portanto, órgão do Poder Legislativo estadual – como requerida das ADIs. Os embates se dão, portanto, entre Poder Executivo e Poder Legislativo e entre Poder Judiciário e Poder Legislativo. Houve casos excepcionais em que se pôde enxergar (i) um conflito entre a Assembleia Constituinte estadual e o próprio Poder Legislativo e (ii) um conflito do Poder Legislativo com os Poderes Executivo e Judiciário, ao mesmo tempo.

Em segundo lugar, foram propostos os conceitos de *autonomia* constituinte formal e autonomia constituinte material, constituindo ambos facetas da autonomia dos Estados-membros para a elaboração de suas Constituições. Nesse sentido, essa divisão dos acórdãos levou em consideração se, em cada ADI, o que estava em jogo³⁵ era a faceta formal ou material da autonomia constituinte dos Estados.

A autonomia constituinte formal dos Estados está intimamente relacionada à **competência** das Assembleias Constituintes estaduais para terem tratado de determinadas matérias quando da elaboração das Constituições –

³⁵ Ao utilizar a expressão "estar em jogo", parte-se do pressuposto de que as decisões do STF pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos dispositivos constitucionais estaduais impactam positiva ou negativamente na capacidade de auto-organização dos Estados-membros.

28

ainda que, pelo regramento da CF, tais matérias fossem reservadas aos outros Poderes. Um dos grandes problemas em se definir a extensão da autonomia constituinte formal dos Estados está no fato de a CF não ter definido explicitamente quais matérias poderiam, ou mesmo deveriam, ser tratadas nas CEs.

Ao lado do componente formal da autonomia constituinte dos Estadosmembros, há também um componente material. Desse ponto de vista, importa menos a *competência* do poder constituinte decorrente e mais o próprio **conteúdo** das normas constitucionais estaduais por ele editadas; é este conteúdo que poderá ser considerado válido ou inválido pelo STF, ao realizar o controle de constitucionalidade.

Essa diferenciação entre as duas facetas da autonomia constituinte tem relevo, na medida em que se relaciona com a própria natureza das inconstitucionalidades arguidas nos caso analisados, bem como com as vias argumentativas selecionadas pelos ministros da Corte. Isso, porque a suposta violação ao princípio da separação dos Poderes aparece de formas diferentes quando cada um desses aspectos da autonomia estadual está em jogo. De fato, a autonomia constituinte formal está em jogo nos casos em que os requerentes alegam que a Assembleia Constituinte estadual teria tratado de matéria reservada aos demais Poderes; a violação à separação de Poderes estaria na própria usurpação de iniciativa. Por outro lado, a autonomia constituinte material está em jogo quando se discute se determinado mecanismo de interação entre Poderes criado pela Assembleia Constituinte Estadual compromete ou não a independência dos Poderes.

Após a Introdução, um breve capítulo cuida da análise quantitativa. Os dados sistematizados foram quatro. Em primeiro lugar, buscou-se diagnosticar quem são os requerentes principais das ações. Em segundo lugar, o objetivo foi de encontrar o percentual de ações julgadas procedentes e improcedentes, para se avaliar, de forma geral, uma tendência possivelmente centralista – no sentido proposto no item 1.4 – do STF no controle de constitucionalidade de dispositivos das CEs. Em terceiro lugar, analisou-se o deferimento ou indeferimento de

medidas cautelares, nos casos em que houve requerimento de liminar. Por fim, em quarto lugar, atentou-se para o modo de tomada de decisão da Corte nas ações pesquisadas: se por unanimidade ou por maioria.

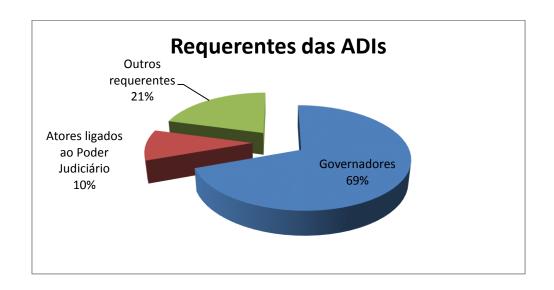
Por sua vez, o capítulo 4 se estruturou em duas grandes seções, segundo os Poderes em conflito, sendo que cada uma dessas seções foi divida em duas sub-seções, de acordo com a faceta da autonomia constituinte – formal ou material – que estava em jogo. Finalmente, dentro de cada sub-seção, o estudo de casos foi feito segundo critérios temáticos; foram estudadas conjuntamente ações que tratassem do mesmo tema.

3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS EM NÚMEROS – ANÁLISE QUANTITATIVA

A breve análise quantitativa que esta pesquisa propõe foi baseada na elaboração de gráficos acerca de informações aparentemente importantes para uma compreensão mais ampla da atuação do STF no controle de constitucionalidade das CEs. Nesse sentido, quatro dados foram analisados: (i) quem são os requerentes das ADIs; (ii) a porcentagem de medidas cautelares que foram deferidas ou indeferidas; (iii) a quantidade de ADIs que foram julgadas procedentes ou improcedentes e (iv) se as decisões foram tomadas por unanimidade ou por maioria. Partiu-se do pressuposto de que cada um desses dados pode contribuir para elucidar um aspecto diferente da problemática estudada.

(i) Quem são os requerentes das ADIs?

O estudo acabou por refletir o resultado da pesquisa superficial que precedeu à realização deste trabalho e que permitiu a formulação do pressuposto de que o controle de constitucionalidade das CEs pelo STF se configura como arena de conflito entre Poderes (vide nota de rodapé 9). O que se encontrou foi uma presença majoritária dos Governadores de Estado como requerentes das ADIs estudadas; isso pode se justificar, em parte, pela chave de pesquisa utilizada, a qual continha as expressões *separação*, *harmonia ou independência dos Poderes*. O gráfico abaixo coloca em evidência essa constatação, tendo como base o universo das 82 ações estudadas:



Percebe-se que, na maior parte das ADIs, o conflito existente é entre o Poder Executivo, representado pelos Governadores e o Poder Legislativo, mais especificamente a Assembleia Constituinte, autora das CEs. Isso decorre do próprio fato, que será melhor estudado adiante, de um grande número de ações versar sobre normas ligadas ao servidorismo público estadual, matéria tipicamente ligada ao Poder Executivo.

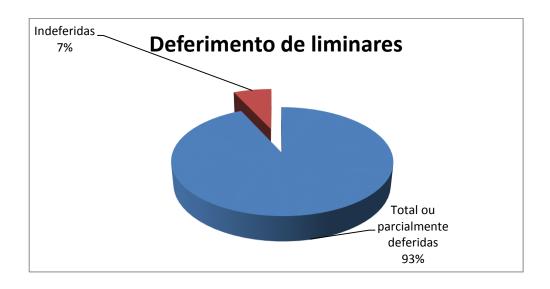
Ao contrário da predominância dos Governadores – que figuraram como requerentes em 69% das ações –, a presença do Poder Judiciário foi mais tímida. Talvez isso se explique pelo acesso mais dificultoso do Poder Judiciário ao controle de constitucionalidade abstrato realizado pelo STF; como visto, o rol de legitimados para a propositura de ADIs, segundo o art. 103 da CF, não contempla diretamente membros daquele Poder, isto é, juízes ou tribunais. Exatamente por isso, as ações que envolveram possível conflito com o Poder Judiciário foram requeridas por dois atores: (i) a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), qualificada como entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX da CF, e (ii) o Procurador-Geral da República. A Procuradoria-Geral da República, nesses casos, agiu mediante representação de membros do Poder Judiciário estadual; em três casos, a representação foi feita pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado e, em um caso, por Desembargadores do mesmo Tribunal.

Os demais requerentes são de origens diversas. Além da própria Procuradoria-Geral da República, apareceram também alguns partidos políticos – PT, PSDB e PSL – e algumas entidades de classe – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), Associação de Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL do Brasil) e Associação Nacional de Procuradores de Estado (ANAPE). É importante ressaltar que o fato de alguns requerentes não serem membros dos Poderes Executivo ou Judiciário não impede que se constatem conflitos entre Poderes também nessas ações; e, consequentemente, não seria o caso de simplesmente descartá-las do universo de pesquisa. Isso, porque, também nesses casos, as normas constitucionais estaduais impugnadas tratavam de certas matérias ou instituíam mecanismos de interação e controle entre Poderes potencialmente geradores de conflito, ainda que os requerentes não pertencessem diretamente àqueles Poderes.

(ii) Quantas liminares foram deferidas?

Essa pesquisa se propôs a estudar não apenas os julgamentos definitivos, mas também as medidas cautelares requeridas em cada uma das ações. Analisá-las parece importante por dois motivos. Em primeiro lugar, é evidente que podem conter argumentos interessantes para a resolução dos casos apresentados à Corte; em geral, esses argumentos são retomados quando do julgamento definitivo, mas não há regra nesse sentido. Em segundo lugar, o juízo acerca do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requisitos para o deferimento de liminares, permite que se avalie (i) o quanto a Corte considerou juridicamente plausível, mesmo sem análise mais detida, as alegações que lhe foram levadas e (ii) a urgência que o Tribunal entendeu haver com relação aos pedidos deduzidos.

Nesse sentido, o que se verificou nessa pesquisa foi uma maioria de liminares deferidas pela Corte, conforme o gráfico abaixo, que levou em consideração as 58 medidas cautelares analisadas:

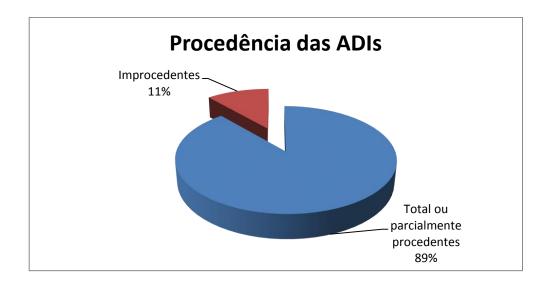


A quase totalidade das liminares foi deferida pela Corte, tendo sido negado o pedido dos requerentes em apenas 7% dos casos. Isso quer dizer que, em 93% das medidas cautelares, o STF reconheceu haver tanto a plausibilidade jurídica das alegações quanto a necessidade urgente de se conceder a tutela jurisdicional, ainda que em desfavor da autonomia constituinte dos Estados. Assim, a própria suspensão liminar dos dispositivos constitucionais estaduais já parece denotar uma postura mais centralista da Corte, o que significa, nos casos envolvendo a autonomia constituinte formal – como será visto mais adiante –, um alargamento das competências dos Poderes Executivos locais.

A plausibilidade jurídica das alegações foi reconhecida, muitas vezes, devido à existência de precedentes da Corte em favor da inconstitucionalidade de normas semelhantes. Alguns desses precedentes, inclusive, eram oriundos do regime constitucional anterior. Já o perigo na demora da concessão da tutela jurisdicional esteve muito relacionado à suposta gravidade da interferência entre Poderes causada pelas normas constitucionais estaduais; a título de exemplo, pode-se mencionar casos em que o dispositivo impugnado, caso não fosse liminarmente suspenso, supostamente prejudicaria a continuidade da Administração estadual, geraria despesas excessivas para os demais Poderes, causaria um estado de submissão institucional de um Poder a outro, etc.

(iii) Quantas ações foram julgadas procedentes?

Se a tendência ao deferimento das medidas cautelares pode fornecer indícios da atuação centralista do STF, os resultados obtidos com relação à procedência ou improcedência das ADIs parecem reforçar o posicionamento predominantemente desfavorável à autonomia constituinte dos Estados. O gráfico abaixo ilustra a comparação entre o número de ações julgadas procedentes – isto é, ações em que a Corte declarou a inconstitucionalidade das normas constitucionais estaduais – e improcedentes – em que se declarou sua constitucionalidade:



Esta análise quantitativa, sem a perspectiva qualitativa que virá adiante, não permite afirmar convincentemente que o STF, ao controlar a constitucionalidade das CEs, adota postura centralista. Contudo, é fato que em 89% dos casos analisados – e, portanto, deve ficar claro que tais resultados se restringem aos casos em que a Corte verifica a constitucionalidade das CEs tendo como referência o princípio da sepração de Poderes – a Corte desautorizou decisões tomadas democraticamente pelas Assembleias Constituintes estaduais. Na verdade, é esse o grande dilema acerca da legitimidade democrática do controle de constitucionalidade: o embate entre decisões políticas tomadas por

um órgão eleito e a última palavra sobre a validade dessas decisões a ser dada por juízes não eleitos³⁶. Tal embate parece adquirir um tom especial quando se trata de controle de constitucionalidade de CEs, visto que, além da questão da própria legitimidade democrática do controle, há também uma problemática federativa, intimamente relacionada à autonomia dos Estados-membros da Federação.

A limitação da perspectiva numérica reside no fato de ela ser capaz apenas de demonstrar que, na maior parte dos casos, o STF reprimiu a autonomia constituinte dos Estados por meio da declaração inconstitucionalidade de dispositivos de suas Constituições. A natureza centralista da atuação da Corte, no entanto, só pode ser efetivamente confirmada pela análise argumentativa das decisões, feita no próximo capítulo; será possível tirar conclusões acerca dessa posição centralista, se se verificar que, nas ADIs, o STF procurou impor aos Estados normas constitucionais federais sem prestigiar a sua autonomia constituinte.

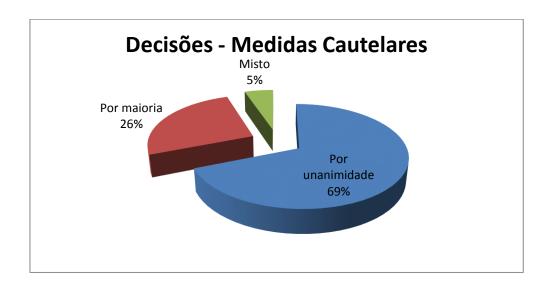
(iv) As ações foram julgadas por unanimidade ou por maioria?

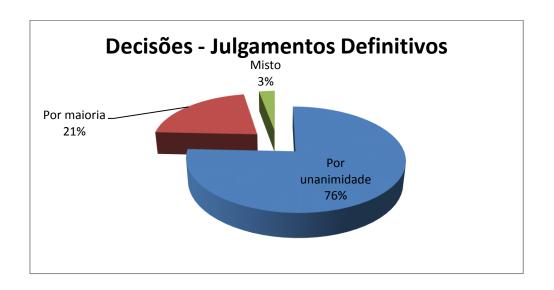
A tomada de decisões pelo Plenário do STF pode se dar de duas formas: (i) ou há consenso entre todos os ministros e o julgamento é por unanimidade – em geral, nos termos do voto do relator, que acaba sendo o único a elaborar um voto escrito, ou (ii) aparecem divergências entre os juízes, devendo a questão ser decidida simplesmente com base na regra da maioria. Há alguns casos excepcionais – e houve casos desse tipo nesta pesquisa – em que vários dispositivos legais são impugnados em uma mesma ADI; nesses casos, é possível que a decisão quanto a alguns dos dispositivos tenha se dado por unanimidade e, quanto a outros, por maioria. Para essas situações, foi adotada, aqui, a nomenclatura "misto".

³⁶ MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 22.

Para a análise desse dado, foram elaborados dois gráficos para ilustrar como as decisões foram tomadas nos casos estudados: o primeiro se refere às decisões nas medidas cautelares, ao passo que o segundo, aos julgamentos definitivos. Percebe-se nitidamente que prevaleceram as decisões unânimes, tanto nas medidas cautelares quanto nos julgamentos definitivos (vide os gráficos na próxima página). Talvez seja possível fazer algumas inferências a partir dos resultados.

Antes de mais nada, deve-se levar em conta que a unanimidade é bastante comum nas decisões pronunciadas pelo STF. As decisões polêmicas, que suscitam divergências entre os ministros, não costumam ser frequentes; a enorme quantidade de processos julgados anualmente pelo STF pode, inclusive, estimular decisões mais sumárias. Portanto, os dados ilustrados no gráfico parecem estar em consonância com a atividade quotidiana da Corte. Ainda assim, parece ser possível inferir alguns padrões de atuação do STF a partir dos resultados obtidos.





As decisões tomadas por unanimidade, em geral, não apresentam nenhum tipo de debate entre os ministros acerca da questão levada à Corte. O que ocorre mais frequentemente é o pronunciamento do voto do ministro relator e o posterior acompanhamento por todos os demais, sem que apareça alguma divergência capaz de suscitar debates ou reconsiderações. Um dos motivos que parece ter estimulado a tomada de decisões unânimes é a existência de jurisprudência da Corte em um determinado sentido. É possível que isso tenha influenciado os ministros a não rediscutirem algo que supostamente a Corte já decidira anteriormente. Por conseguinte, debates acerca de novos argumentos possivelmente mais favoráveis à autonomia constituinte dos Estados acabam sendo raros, ao mesmo tempo em que parece haver resistência na superação dos entendimentos já firmados.

4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS COMO ARENA DE CONFLITO ENTRE PODERES – ANÁLISE DE CASOS

4.1. Conflitos entre Poder Legislativo e Poder Executivo

4.1.1. Quando a autonomia constituinte formal está em jogo

4.1.1.1. Regime jurídico de servidores públicos:

A ADI 89, julgada em 4 de fevereiro de 1993 e de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, parece ser um dos precedentes mais importantes para o controle de constitucionalidade das CEs. De fato, ela ilustra de forma clara aquilo que ficou denominado autonomia constituinte formal dos Estados-membros; isso porque, nessa ação, o STF parece ter estabelecido parâmetros abstratos capazes de verificar a *competência* das Assembleias Constituintes estaduais para o tratamento de determinadas matérias. Especificamente, naquele caso, cuidavase do regime jurídico dos servidores públicos – assunto que se repetiu em um grande número de acórdãos.

A grande questão jurídica com a qual a Corte se deparou no julgamento da ADI 89 foi a seguinte: pode a CE tratar de temas relacionados ao regime jurídico de servidores públicos, ou tal matéria deve ser regulada mediante leis ordinárias com a participação do Poder Executivo? No julgamento definitivo, duas teses foram desenvolvidas para tentar solucioná-la, ambas conduzindo à procedência da ADI.

O relator Ministro Ilmar Galvão formulou o seguinte raciocínio: o poder constituinte decorrente está limitado por princípios constitucionais, inclusive o princípio da separação dos Poderes, que tem como corolário o princípio da colaboração do Poder Executivo na elaboração das leis. Um dos principais mecanismos dessa colaboração seria por meio do exercício, pelo Poder Executivo, de suas iniciativas legislativas reservadas; assim, as regras de iniciativa legislativa contidas no art. 61 da CF consubstanciariam um dos princípios de que trata o art. 25 da CF e aplicar-se-iam também no âmbito dos Estados – o que parece refletir um emprego da ideia de simetria federativa. Tendo isso em vista, o ministro propõe que, em respeito às iniciativas

reservadas, o poder constituinte decorrente não pode tratar de normas que requeiram a participação do Poder Executivo³⁷, nos termos do art. 61 da CF. Além disso, o relator argumentou com base na distinção tradicional entre normas materialmente constitucionais e normas formalmente constitucionais, afirmando que:

"as Assembleias Legislativas foram legitimadas pelo referido art. 11 do ADCT/88, tão-somente para a elaboração de normas constitucionais institutivas, isto é, aquelas através das quais são traçados esquemas gerais de estruturação do Estado e atribuições de órgãos, entidades ou institutos que o integram. Não lhe foram conferidos poderes para a elaboração de constituição em sentido amplo, simplesmente formal, que pudesse comportar a constitucionalização de normas sem conteúdo político institucional, subtraindo-as do regime do direito comum, onde forçosamente haveriam de ser contidas. Se iniciativas dessa ordem podem ser consideradas inevitáveis em relação ao poder constituinte originário, não são elas toleradas no que toca ao poder constituinte derivado, que se legitima tão-somente para a elaboração de constituição no seu sentido material, institucionalizadora do Estado-membro".38

A partir desse raciocínio, poderia ficar definida assim a extensão da autonomia constituinte formal dos Estados: o poder constituinte decorrente é competente para editar apenas normas materialmente constitucionais – portanto, que digam respeito às estruturas político-institucionais do Estadomembro – e é incompetente para cuidar de assuntos menores, apenas formalmente constitucionais, os quais devem ser deixados a cargo da legislatura ordinária, contando com a participação do Poder Executivo.

O Ministro Sepúlveda Pertence reafirmou que as regras do processo legislativo federal se aplicam aos Estados, uma vez que tais regras estão intimamente relacionadas ao princípio da separação de Poderes. Contudo, o

³⁸ Para consultar a(s) página(s) do acórdão em que se encontram os trechos transcritos em todo o trabalho, vide item 6, que contém as tabelas de fichamento dos acórdãos.

³⁷ Vale lembrar que as Constituições Estaduais foram elaboradas pelas Assembleias Legislativas estaduais, imbuídas de poder constituinte, sem a participação dos demais Poderes. Daí a alegação de que as CEs não poderiam tratar de temas que, segundo a CF, exigissem essa participação, especialmente por meio das iniciativas legislativas reservadas.

ministro apresenta um questionamento que não fora feito de forma tão clara pelo relator: as reservas constitucionais de iniciativa – uma daquelas regras do processo legislativo federal – aplicam-se apenas em face da legislatura ordinária dos Estados, ou também em face da Assembleia Constituinte estadual? De fato, se pode parecer compreensível, admitindo-se a simetria federativa, que as reservas de iniciativa sejam aplicáveis à legislatura ordinária dos Estados, parece menos claro que elas também sejam oponíveis ao processo de elaboração da CE, que pode ser vista como lei dotada de supremacia no âmbito estadual. A resposta oferecida pelo ministro é que, *prima facie*, o poder constituinte decorrente não está limitado pelas regras de reserva de iniciativa. Em suas palavras:

"Do contrário, já o disse, reduziríamos à expressão ainda mais restrita do que aquela que efetivamente tem, a amplitude da autonomia constitucional dos Estadosmembros. Em tudo quanto dissesse respeito, por exemplo, ao servidor público, que é tema a que a própria Constituição Federal tem dado relevo constitucional, teriam de permanecer silentes os constituintes estaduais: o tema diria dos servidores respeito ao regime públicos consequentemente, não poderia ser tratado pelas Constituições estaduais, porque sujeito, no modelo federal do processo legislativo ordinário, à iniciativa reservada do Executivo".

Contudo, essa compreensão, segundo o ministro, não pode ser interpretada de modo a imunizar de forma absoluta as CEs às restrições representadas pelas iniciativas reservadas. A liberdade do constituinte decorrente deveria cessar onde começasse uma espécie de fraude ao processo legislativo, uma obstrução irrazoável ao exercício legítimo pelos demais Poderes de suas reservas de iniciativa. Tal obstrução ocorreria quando a Assembleia Constituinte estadual decidisse tratar, nas palavras de Pertence

"daqueles temas miúdos, quase sempre de disposições transitórias sobre situações tópicas de grupos de servidores desta ou daquela carreira do serviço público do Estado (...) situações quase individualizadas de setores do serviço público do Estado."

Portanto, o ministro conclui que as CEs são *competentes* para tratar do regime de servidores públicos do Estado, com a ressalva de que não seja tratamento excessivamente minucioso ou direcionado especificamente a um grupo de servidores; de tais especificidades dever-se-ia ocupar o Poder Executivo, exercendo sua iniciativa legislativa reservada.

Essa tese reaparece na ADI 276, de relatoria do próprio Ministro Sepúlveda Pertence. Nesta ação, impugnava-se norma da CE que concedia ao servidor público licença especial de três meses ao fim de cada quinquênio; como concluiu o relator, tratava-se de questão ordinária do regime jurídico dos servidores público. Nesse sentido, haveria fraude à iniciativa reservada do Governador para tratar deste assunto mediante lei ordinária.

Um número grande de ADIs tratou de questões muito semelhantes. Nas ADIs 248, 430, 575, 1434, 483, 1255, 1165, 843, 250, 749, 637, 955, 2873 e 668, os respectivos constituintes estaduais haviam criado normas que disciplinavam aspectos do regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Em todas elas, foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, por violarem a reserva de iniciativa do Poder Executivo e, consequentemente, o princípio da separação de Poderes.

Em meio a esse amontoado de caso semelhantes, tanto do ponto de vista do conteúdo quanto da solução dada pelo Tribunal, algumas decisões chamaram atenção. Uma delas foi a medida cautelar da ADI 1080^{39} – ainda não houve julgamento definitivo – em que foi impugnado dispositivo de emenda à Constituição do Paraná que proibiu a realização de provas orais em todos os concursos públicos do Estado. Esse caso chamou atenção por ter suscitado

_

³⁹ A ADI 1080 teve como requerente o Procurador-Geral da República, mediante representação do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Em princípio, portanto, esta ação deveria ser tratada na seção destinada aos conflitos com o Poder Judiciário. No entanto, optou-se por analisá-la aqui para que fosse estudada em conjunto com a grande quantidade de decisões que tratam do regime jurídico dos servidores públicos – e que, normalmente, envolvem o Poder Executivo. Além disso, não há dúvida de que, nesse caso, a regra constitucional estadual, ao disciplinar *todos* os concursos públicos, também ensejaria conflito com o Poder Executivo, o que justificaria seu tratamento nesta parte do trabalho, a despeito de o requerente não ser o Governador do Estado.

divergência entre o relator Ministro Celso de Mello e o Ministro Marco Aurélio. De um lado, o relator defendeu que

"a Emenda Constitucional em causa (**EC 02/93**) simplesmente **pré-excluiu** a possibilidade de o Governador do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Presidente do Tribunal de Contas estadual **e** o Procurador-Geral de Justiça, **agindo com autonomia** no âmbito de seus respectivos domínios institucionais, **apresentarem** projetos de lei ao Poder Legislativo daquela unidade federada, **propondo**, a partir de um juízo **eminentemente** discricionário, **a realização de provas orais**, como uma das etapas **possíveis** e **inerentes** ao procedimento do concurso público (...)"

Assim, para o ministro relator, a CF teria delegado diretamente a cada um dos Poderes e órgãos (Ministério Público e Tribunal de Contas) a iniciativa para disciplinar integral e exclusivamente o formato específico do concurso público para o provimento de seus cargos. A normatização pela CE seria inconstitucional, uma vez que usurparia as iniciativas legislativas reservadas, fraudando o devido processo legislativo.

Por outro lado, o Ministro Marco Aurélio indeferiu a liminar. Ele, aparentemente seguindo a posição fixada pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ADI 89, analisada *supra*, apresenta reservas quanto à ideia de que a proibição das provas orais tenha, de fato, constituído uma ingerência indevida em matéria de iniciativa reservada de cada Poder ou órgão. De fato, a partir do momento em que a CE estabelece a proibição para *todos* os três Poderes, inclusive o Ministério Público e o Tribunal de Contas estaduais, tal regramento não diria respeito a setores específicos do servidorismo público estadual, resguardando, inclusive, o princípio da isonomia. Essa disciplina ampla pelo poder constituinte decorrente seria constitucional, pois complementaria e concretizaria, em âmbito local, de forma indistinta a todos os Poderes e órgãos, as regras constitucionais federais acerca do concurso público.

A interpretação fornecida pelo Ministro Marco Aurélio parece mais favorável à autonomia constituinte formal dos Estados, na medida em que considera as Assembleias Constituintes competentes para tratar de concursos públicos, desde que o tivessem feito de forma unificada para todo o servidorismo público estadual. Inclusive, essa interpretação parece mais condizente com a jurisprudência da Corte, principalmente a que se firmou a partir da ADI 89. Contudo, a posição do ministro relator foi a vencedora, sendo deferida a liminar para suspender a eficácia do dispositivo constitucional estadual.

Semelhante à ADI 1080, também chamou atenção a ADI 243, em que houve divergência entre os ministros. A norma impugnada constava da Constituição do Rio de Janeiro e previa a inexistência de limite máximo de idade para inscrição em concurso público. A maioria afirmou simplesmente que matéria relacionada a concursos públicos deveria ser tratada em lei ordinária, com participação do Poder Executivo, confirmando a alegada inconstitucionalidade formal. Outros ministros, contudo, se opuseram a esse posicionamento, seguindo mais fielmente o precedente da ADI 89.

O Ministro Octavio Gallotti pontuou que a matéria de acessibilidade aos cargos públicos estaduais teria estatura constitucional, constituindo até mesmo a ampliação de uma garantia já contida na CF. O Ministro Sepúlveda Pertence (o qual liderou o entendimento firmado na ADI 89) ressaltou que o constituinte estadual, nesse caso, estaria instituindo regra geral da Administração Pública estadual, e não cuidando de minúcias do seu regime jurídico, para o qual, aí sim, não seria competente. De forma semelhante, o Ministro Néri da Silveira apontou que

"(...) nada impedia que o constituinte estadual, em dispondo, quando da organização dos serviços estaduais, afirmasse uma regra que correspondesse ao espírito mais autêntico da Constituição Federal, que é o da acessibilidade de todos os cargos públicos; é um princípio democrático."

Portanto, segundo os ministros, o poder constituinte estadual teria não apenas elaborado norma geral (e não direcionada a setores do servidorismo público estadual), mas também teria criado regra em consonância com princípio constitucional federal ligado à acessibilidade dos cargos públicos. Tal entendimento parece mais condizente tanto com o precedente da ADI 89 quanto

com o próprio enunciado do art. 25 da CF; mesmo assim, a ação foi julgada procedente e o dispositivo declarado inconstitucional.

4.1.1.2. <u>Questões relacionadas a órgãos da Administração</u> <u>Pública:</u>

Em três casos, estavam em questão a criação ou estruturação, pela CE, de Conselhos ligados à Administração Pública estadual. Na ADI 821, ainda não julgada definitivamente, a CE gaúcha criara Conselho orientador dos órgãos de comunicação social do Estado. O relator Ministro Octavio Gallotti deferiu a liminar, argumentando que tal tratamento, feito pela CE, violaria a exclusividade de iniciativa legislativa do Executivo para matérias ligadas à Administração Pública estadual. De forma semelhante, na ADI 2654, também julgada apenas em sede cautelar, questionou-se alteração, pela CE alagoana, da composição do Conselho Estadual de Educação. O relator Ministro Sepúlveda Pertence retomou a posição habitual da Corte de que as regras do processo legislativo federal são de absorção obrigatória pelos Estados, sendo, inclusive, oponíveis à própria CE (posicionamento que o ministro parece não aceitar completamente, como é possível constatar da análise de outros julgados). No caso em questão, o constituinte estadual seria incompetente para lidar com matéria intimamente relacionada à Administração estadual. Por fim, o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 3644 entendeu ser inconstitucional Emenda à Constituição do Rio de Janeiro que estruturou órgão responsável por perícias criminalística e médico-legal; da mesma forma, na primeira medida cautelar da ADI 282, dispositivo que tratava da Coordenadoria de Perícias e Identificações foi suspenso. Assim como nos outros casos, a não participação do Poder Executivo na elaboração de norma ligada a órgão da Administração caracterizou violação da separação de Poderes e consequente inconstitucionalidade do dispositivo questionado.

No caso da ADI 1746, julgada apenas liminarmente, a CE paulista disciplinou o pagamento de indenização devida por municípios à Sabesp (empresa responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto

no Estado de São Paulo). O relator Ministro Maurício Corrêa aduziu que não se tratava de norma *materialmente* constitucional e, portanto, somente poderia ter sido veiculada mediante lei ordinária, requerendo participação do Poder Executivo – ainda mais por se tratar de matéria ligada a questões administrativas e à prestação de serviços públicos. O Ministro Sepúlveda Pertence, embora concordando com a procedência do pedido, adotou fundamento diverso; ele se mostrou receoso em seguir o relator na compreensão de que as CEs só podem tratar de questões materialmente constitucionais. Segundo ele, isso poderia restringir a competência do constituinte estadual; a única restrição que ele pareceu vislumbrar é aquela já manifestada em vários outros casos, especialmente na ADI 89: o poder constituinte decorrente apenas não pode criar normas que fraudem as reservas de iniciativa do Poder Executivo.

4.1.1.3. Vinculações e dotações orçamentárias:

Na ADI 550 discutiu-se questão ligada à vinculação orçamentária: a CE mato-grossense criara vinculação para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso, o que foi questionado perante o STF. Nesse caso, o relator Ministro Ilmar Galvão encontrou facilmente uma solução: a CF apresenta permissão expressa, em seu art. 218, §5°40, a que os Estados vinculem parte de sua receita para o fomento da pesquisa científica. Assim, bastaria, segundo o ministro, a subsunção do caso em análise ao art. 218, §5° para se confirmar a constitucionalidade do dispositivo da CE e a consequente improcedência da ação. Praticamente não se discutiu, nesse caso, a questão de possível incompetência do constituinte estadual para disciplinar questões orçamentárias.

A solução para as ADIs 820 e 4102 trilhou caminho diferente, mais ligado à questão da competência do constituinte decorrente. Nesses dois casos, as normas impugnadas estabeleciam vinculações segundo modelo diverso daquele das vinculações expressamente impostas ou permitidas pela CF. Em ambos os

⁴⁰ "Art. 218 - O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. (...)

^{§5}º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica."

casos, decidiu-se pela inconstitucionalidade dos dispositivos, uma vez que a disciplina de questões orçamentárias pelo poder constituinte decorrente mitigaria a autonomia e a discricionariedade na aplicação dos recursos estaduais. Ao fixar determinadas dotações orçamentárias, a CE estaria excluindo os julgamentos de prioridade, conveniência e oportunidade a serem feitos pelo Poder Executivo, como expressão de sua independência. É interessante atentar para um debate travado entre os ministros na ADI 820. Leia-se um pequeno trecho:

Min. Ricardo Lewandowski: "Mas ela [a norma impugnada] tira a discricionariedade administrativa do governador. Ele é quem vai decidir em que aplicar os recursos. Descendo a minúcias, aí o texto incide em inconstitucionalidade" Min. Sepúlveda Pertence: "Mas isso é a Constituição do Estado".

A fala do Ministro Sepúlveda Pertence, embora curta, tem importante significado. Ele parece reconhecer a CE como expressão de um poder supremo no âmbito estadual; nesse sentido, poderia ela, e apenas ela, criar norma que restringisse a discricionariedade administrativa do Poder Executivo e préestabelecesse determinadas vinculações orçamentárias.

4.1.1.4. <u>Disciplina da nomeação de Delegado-Chefe da Polícia</u> Civil:

Na ADI 2710, discutiu-se norma da Constituição do Espírito Santo que criou um certo mecanismo de nomeação de Delegado-Chefe da Polícia Civil. Mais adiante no trabalho, esta decisão é analisada do ponto de vista da autonomia constituinte material, isto é, do ponto de vista do conteúdo da norma que instituiu nova forma de nomeação de Delegado-Chefe.

Aqui, cabe a análise na perspectiva da autonomia constituinte formal e, portanto, verificando se o STF entendeu a Assembleia Constituinte ser competente ou não para tratar deste assunto. Nesse sentido, o relator Ministro Sydney Sanches ressaltou que a iniciativa legislativa deveria ter sido do Governador do Estado, já que a matéria é intrinsecamente relacionada à Administração Pública local.

4.1.1.5. Concessão de perdão de penalidades disciplinares:

Na ADI 104, o relator Ministro Sepúlveda Pertence mais uma vez reforçou o entendimento firmado por ele mesmo na ADI 89. Nesse caso, norma constitucional do Estado de Rondônia concedera perdão a penalidades aplicadas a servidores públicos estaduais, o que o ministro julgou ser constitucional. Poder-se-ia alegar que tal matéria seria pertinente à Administração Pública, donde apenas o Poder Executivo seria competente para discipliná-la. O que o Ministro Pertence ressalta, contudo, é que o poder constituinte estadual não estaria sujeito, naquele caso, a essa regra de competência. Em suas palavras:

"Não consigo divisar como a anistia de penalidades disciplinares, concedida pelo maior poder estadual – a Constituinte local – aos servidores estaduais que especifica, resultaria em fraude a poder ordinário atribuído ao Chefe do Executivo – como seria o caso de fixação de vencimentos ou vantagens, ou ainda da concessão de subvenção ou auxílio aos servidores, hipóteses que resultam em aumento direto das despesas públicas."

Outro argumento levantado pelo ministro para sustentar a competência da CE para conceder o perdão às penalidades administrativas é o fato de a própria CF ter conferido a essa matéria status constitucional, ao discipliná-la no art. 8° do ADCT. Segundo ele, "não se pode reputar indevido o trato, na Constituição Estadual, de tema ao qual, dele igualmente cuidando, a Constituição da República erigiu em matéria constitucional".

Ambos os argumentos acabam por favorecer a autonomia constituinte dos Estados, na medida em que consideram-nos competentes para tratar de assunto que, embora diretamente ligado ao Poder Executivo, tem estatura constitucional e que não parece fraudar iniciativa reservada do Governador do Estado. Excepcionalmente, a ADI 104 foi julgada improcedente.

4.1.2. Quando a *autonomia constituinte material* está em jogo 4.1.2.1. <u>Convocação de membros do Poder Executivo perante o</u> <u>Poder Legislativo:</u>

A questão da convocação de membros do Poder Executivo para a prestação de informações perante o Poder Legislativo foi uma das primeiras questões com as quais o STF se deparou no âmbito do controle de constitucionalidade de CEs no período pós-88. Trata-se da ADI 111, julgada, em sede de medida cautelar, pelo Plenário em 25 de outubro de 1989, apenas 20 dias após a promulgação da Constituição baiana. Embora não tenha havido julgamento definitivo devido à revogação do dispositivo e consequente perda de objeto da ação, os argumentos trazidos pelo relator, Ministro Carlos Madeira, são bastante elucidadores.

A norma impugnada previa possibilidade de se convocar o *próprio* Governador do Estado da Bahia para prestar informações perante a Assembleia Legislativa, configurando crime de responsabilidade o não-comparecimento imotivado. Para justificar a presença do *fumus boni iuris* do pedido, o ministro relator aduziu que "*a exigência constitucional baiana não se harmoniza com o modelo federal*", uma vez que somente havia previsão, na CF, de convocação de Ministros de Estado pelo Congresso Nacional, mas nunca do próprio Presidente da República. Tem-se aí, ainda que não haja referência expressa, uma aplicação do princípio da simetria, mais especificamente, da simetria entre o que previa o art. 50 da CF em sua redação originária (anterior à Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 7-6-1994)⁴¹ e o que deveria dispor a CE ao disciplinar tal tema. De fato, a CF não regulou expressamente como se daria essa forma específica de interação entre Poderes no âmbito estadual, mas o relator enxergou a obrigação de o poder constituinte decorrente seguir exatamente o mesmo modelo federal; daí a impossibilidade de a Assembleia Legislativa convocar o

⁴¹ "Art. 50 – A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, bem como qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada."

próprio Governador, sob pena de crime de responsabilidade em caso de ausência.

O constituinte estadual, portanto, inovou ao criar mecanismo fiscalizatório entre Poderes em que o Legislativo pode convocar não apenas auxiliares, mas também o próprio chefe do Executivo. Esse novo mecanismo fiscalizatório poderia acabar estabelecendo, nas palavras do relator, "verdadeira subordinação do Governador à Assembleia Legislativa", e esta suposta quebra da separação de Poderes, já que não condizente com o modelo traçado pela CF, tornaria inconstitucional o dispositivo em questão. Decidiu-se, assim, por unanimidade, pela procedência da medida cautelar.

A ADI 111 serviu de precedente para a ADI 687 (julgada em 02 de fevereiro de 1995), em que se discutia, entre outras questões, dispositivo constitucional estadual idêntico, mas, agora, aplicado aos Municípios. Previa o art. 60 da Constituição do Pará a possibilidade de convocação, pela Câmara dos Vereadores, do Prefeito, e não apenas de seus auxiliares. A par de discussões sobre autonomia municipal, que não se relacionam propriamente com o presente estudo, o relator Min. Celso de Mello traçou linha argumentativa bastante semelhante à do Min. Carlos Madeira, na ADI 111. Começou acentuando a importância da autonomia dos Estados-membros para a estrutura federativa brasileira, dando especial ênfase ao papel da CE, que representaria "a expressão jurídica mais elevada do poder autônomo que a Lei Fundamental da República atribuiu aos Estados-membros". Ressalvou, contudo, que o poder constituinte decorrente não é absoluto, mas está subordinado a "expressivas limitações jurídicas impostas pela própria Carta Federal". Neste ponto, citou a ADI 111 e afirmou que, em respeito ao princípio da separação de poderes e de forma semelhante aos âmbitos federal e estadual, o Prefeito não poderia ser compelido a se apresentar perante a Câmara dos Vereadores, sob pena de se configurar um verdadeiro estado de "submissão institucional".

Bastante semelhante foi o caso mais recente da ADI 3279, julgada em 16 de novembro de 2011, relator o Ministro Cezar Peluso. Além de estender o dever de comparecimento perante a Assembleia Legislativa ao Governador do Estado,

o dispositivo impugnado da Constituição de Santa Catarina ampliou ainda mais o rol de autoridades que poderiam ser convocadas, sob pena de incorrerem em crime de responsabilidade; estariam inclusos, além do próprio Governador, os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Valendo-se também da ideia de simetria federativa, o Ministro Peluso aduziu que os limites da CF teriam sido transgredidos, visto que seu art. 50 prevê que apenas titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República podem ser convocados pelo Congresso Nacional, excluídos os titulares de órgãos da administração pública indireta.

Por fim, cabe mencionar a ADI 282, em que se impugnou dispositivo da Constituição mato-grossense que obrigava o Governador a comparecer semestralmente à Assembleia Legislativa para apresentar relatório acerca da administração, bem como para responder perguntas dos Deputados. Quanto a isso, o Ministro Sepúlveda Pertence mencionou o precedente da ADI 111 para confirmar a inconstitucionalidade do dispositivo. Divergiu o Ministro Celso de Mello, para o qual o princípio republicano legitimaria os Estados a criarem mecanismos de fiscalização pelo Poder Legislativo sobre o Executivo; assim, a norma constitucional estadual estaria concretizando um princípio da CF e, portanto, seria válida. Venceu a posição defendida pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

4.1.2.2. <u>Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para a realização de convênios e acordos:</u>

Em algumas das ações, a questão discutida versava sobre a constitucionalidade da necessidade da aprovação da Assembleia Legislativa para que o Poder Executivo pudesse realizar convênios e acordos. Já se pode adiantar que, em quase todos os casos, a Corte entendeu ser inconstitucional tal mecanismo de controle, dada a inexistência de previsão semelhante na CF, o que implicaria violação ao princípio da separação de Poderes. Sob esse ponto de vista, a CF teria definido de forma exaustiva todas as formas de controle externo que podem ser exercidas pelo Poder Legislativo sobre a atividade do Poder

Executivo, o que acaba limitando sobremaneira a atuação do constituinte estadual.

Foi o que aduziu, quando dos julgamentos definitivos das ADIs 676 e 177, o relator, Ministro Carlos Velloso. Citando como precedentes as Representações 1024 e 1210^{42} , o ministro afirma que

"a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados" (grifos meus)

A argumentação do Ministro Sepúlveda Pertence na ADI 165 seguiu o mesmo caminho. Segundo ele, dentre os mecanismos trazidos pela CF-88 para o controle externo do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo não se encontra tal forma de autorização prévia para a celebração de contratos ou convênios pela Administração⁴³.

Além disso, o ministro reforçou entendimento recorrente da jurisprudência da Corte acerca do significado da separação de Poderes. De acordo com este entendimento, este princípio pode se concretizar de múltiplas formas, a depender do ordenamento que se está a analisar. Nesse sentido, não se poderia impor aos Estados um modelo abstrato de separação de Poderes, mas apenas o exato modelo já previsto pela CF. Daí o ministro ter asseverado que "só uma solução assinalável na Constituição Federal pode salvar a legitimidade da norma local que prescreva a intromissão de um Poder no exercício da competência de outro"; o que parece ocorrer, nesse sentido, é uma imposição

⁴² Atente-se para o fato de o ministro mencionar precedentes do regime constitucional pretérito, cuja compreensão do federalismo, como foi visto, restringia demasiadamente a autonomia dos Estados, inclusive a autonomia constituinte. Isso pode indicar que, ao menos nos primeiros anos da jurisprudência constitucional do pós-88, a Corte se inspirou em decisões de conteúdo mais centralista oriundas do regime anterior.

⁴³ Na ADI 770, a Ministra Ellen Gracie fala em transgressão dos "*limites do controle externo previsto na Constituição Federal*". No mesmo sentido, na ADI 462, o ministro relator Moreira Alves ressaltou que a CF previu apenas a possibilidade de controle *a posteriori* pelo Poder Legislativo sobre a Administração; o estabelecimento pelos Estados de mecanismo de controle *a priori* feriria a separação de Poderes e seria, portanto, inconstitucional.

das regras referentes à separação dos Poderes, e não a imposição apenas do princípio.⁴⁴

Foi dito acima que em *quase* todos os casos foi declarada a nulidade de tais dispositivos; uma ação, contudo, não seguiu esse padrão e talvez este caso seja um dos resultados mais interessantes desta pesquisa. Trata-se da ADI 331, cujo julgamento definitivo – realizado muito recentemente, em 3 de abril de 2014 – teve como relator o Ministro Gilmar Mendes. O ministro, como ocorreu nos demais casos desta seção, analisou a possibilidade de a CE paraibana estipular como competência da Assembleia Legislativa a autorização para acordos e convênios geradores de encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Aqui, no entanto, o ministro relutou em aplicar – e até criticou sua aplicação – o princípio da simetria, evitando afirmar que a mera ausência de tal tipo de controle na CF tornaria inconstitucional qualquer previsão contida em CE. De fato, transcrevendo excerto de voto proferido por ele mesmo na ADI 4298, o ministro aduziu que:

"não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional".

A ideia, aqui, parece ser a de que o princípio da simetria deva ser tratado como uma espécie de *ultima ratio* no controle de constitucionalidade das CEs. Apenas assim seria possível prestigiar a autonomia dos Estados e, mais especificamente, sua autonomia constituinte.

Tendo isso em vista, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que os efeitos da necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa para a realização de convênios e acordos não estavam revestidos da gravidade necessária para que

53

⁴⁴ Como foi explorado no item 1.2, essa imposição apenas de princípios deveria atribuir maior liberdade de conformação dos ordenamentos locais, o que é justamente o que não parece acontecer.

o descompasso com o modelo federal pudesse significar automaticamente inconstitucionalidade do dispositivo da CE. Segundo ele, o texto constitucional paraibano estaria apenas complementando o texto federal, ideia que parece inovadora quando comparada à jurisprudência consolidada do STF. Tal complementaridade ocorreria na medida em que o mecanismo de controle instituído pela Constituição da Paraíba "procura tornar ainda mais efetivos os comandos constitucionais do equilíbrio entre os poderes e do controle republicano dos compromissos públicos". Além disso, em passagem curiosa, o ministro chegou a afirmar que

"o texto federal pode até mesmo ser influenciado, em possível poder constituinte reformador, pelas experiências das constituições estaduais. É preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual".

Esse trecho parece até mesmo inverter a lógica com a qual a Corte tem trabalhado nos casos como este: admite-se que as CEs possam ser modelos para futuras revisões da CF, ao contrário de se afirmar categoricamente a precedência do modelo federal de separação de Poderes sobre os modelos estaduais.

É oportuno investigar as razões dessa aparente modificação na jurisprudência do STF⁴⁵. Quanto a isso, três hipóteses foram levantadas:

1) O art. 54 da CE paraibana previa a competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimos, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Isso quer dizer que essa competência da Assembleia Legislativa não valia para quaisquer acordos ou convênios, mas apenas para aqueles que, por importarem em ônus às finanças estaduais, mereceriam um controle mais rígido, inclusive por parte do Poder Legislativo. Inclusive, o Ministro Gilmar Mendes, na ADI 331, admitiu que, em casos como esse, "não parece

54

⁴⁵ Uma única decisão não permite afirmar que realmente houve uma virada na jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das CEs. Seria necessário aguardar novas decisões que fossem no mesmo sentido para que uma afirmação mais consistente possa ser feita.

irrazoável que o constituinte estadual procure conferir maior controle dessas operações à Assembleia Legislativa". Todavia, embora faça sentido, esta hipótese não parece ser de todo correta. De fato, na ADI 1857, o dispositivo impugnado da Constituição de Santa Catarina também previa a limitação da competência da Assembleia Legislativa sobre acordos ou atos interestaduais, que acarretassem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual; neste caso, no entanto, houve a declaração de inconstitucionalidade. Também em outros casos – ADI 676 e ADI 1166 – houve menção a encargos não previstos na lei orçamentária e, mesmo assim, não se reconheceu a constitucionalidade dos dispositivos.

- 2) Houve um longo decurso de tempo entre o julgamento definitivo da última ação sobre este tema e o julgamento definitivo da ADI 331: a ADI 342 foi julgada em 6 de fevereiro de 2003, ao passo que a ADI 331 foi julgada em 3 de abril de 2014, o que perfaz um lapso de mais de 10 anos. É possível que, ao longo desse tempo sem se debruçar especificamente sobre a questão da autorização pela Assembleia Legislativa para a realização de acordos e convênios, a Corte tenha repensado a questão e chegado a novas conclusões quanto à aplicação do princípio da simetria.
- 3) A terceira hipótese está intrinsecamente relacionada à segunda e diz respeito à alteração da composição do STF ao longo dos mais de 10 anos que se passaram até o julgamento da ADI 331. Os únicos ministros que compunham a Corte em ambos os julgamentos foram Celso de Mello, Marco Aurélio e o próprio Gilmar Mendes, relator da ADI 331; em todas as outras 8 vagas, houve troca de ministros, o que pode justificar a diferente orientação adotada naquela ação.

4.1.2.3. <u>Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para nomeação</u> de Procurador-Geral de Justiça nos Estados:

A questão da possibilidade de se subordinar a nomeação do Procurador-Geral de Justiça à aprovação pela Assembleia Legislativa foi discutida em algumas ações e revela controversa questão hermenêutica acerca de dispositivos da CF. Mais especificamente, trata-se dos parágrafos do art. 128, que cuida do Ministério Público:

Art. 128 - (...)

§ 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º - A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º - Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 4º - Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

Em análise superficial, parece claro que a CF estipulou formas distintas de nomeação quando se trata do Ministério Público Federal ou do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal. O §1º prevê a necessidade de aprovação pelo Senado prévia à nomeação, pelo Presidente, do Procurador-Geral da República; por outro lado, o §3º omite qualquer previsão quanto à necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo, prevendo apenas a nomeação a ser feita pelo Governador do Estado. E, no entanto, algumas CEs – Constituições do Amapá, Sergipe, Paraná, Rondônia e Rio Grande do Norte – estipularam que a nomeação do Procurador-Geral nos Estados só poderia ser feita se precedida de aprovação

pela Assembleia Legislativa, o que, em todos os casos analisados, foi considerado inconstitucional pelo STF.

A questão hermenêutica aqui presente está em analisar se a omissão do §3º quanto à necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo constitui vedação ao constituinte estadual – não podendo este estipular tal tipo de aprovação – ou se, por outro lado, o regramento constitucional federal definiu como obrigatória apenas a nomeação pelo Governador, podendo os Estados definirem os demais aspectos da nomeação do Procurador-Geral de Justiça. É patente que a primeira interpretação reprime as inovações feitas pelo constituinte estadual, ao passo que a segunda prestigia a autonomia constituinte dos Estados-membros. O STF optou, em todas as ações analisadas, pela primeira interpretação, afirmando a inconstitucionalidade de todos os dispositivos constitucionais estaduais.

Antes de se analisar a argumentação utilizada pelos ministros, vale ressaltar que, nesses casos, não parece haver propriamente recurso ao princípio da simetria, pelo menos não como descrito por LEONCY: não há completa omissão do texto constitucional federal acerca de matéria estadual e, portanto, aparentemente não há imposição de um modelo federal aos Estados. Como ressaltado acima, a CF apresenta, sim, regramento para a nomeação de Procurador-Geral nos Estados; o que resta saber é se esse regramento pode vir a ser complementado pelos Estados, inclusive adotando modelo semelhante ao de aprovação da nomeação do Procurador-Geral da República.

No julgamento da medida cautelar da ADI 1228, o relator Ministro Sepúlveda Pertence aduziu que o fato de a própria CF ter se ocupado de disciplinar a nomeação do Procurador-Geral nos Estados impediria complementações por parte dos constituintes estaduais, inclusive no que toca à questão da necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa. Assim, se no regramento constitucional não há menção à referida aprovação pelo Poder Legislativo, não poderia a CE prevê-lo. Além disso, mais uma vez invocou argumentação utilizada na ADI 165 (analisada *supra*) e afirma não existir um modelo *a priori* de separação de Poderes, mas apenas aquele modelo que a CF

concretamente estabeleceu por meio de regras relativas à interação entre os Poderes. Nesse sentido, reafirma jurisprudência da Corte no sentido de que

"à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados –, não é dado criar novas formas de interferência de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República".

Essa argumentação foi replicada em todas as demais ações ⁴⁶ que versavam acerca desse tema. Apenas no julgamento liminar da ADI 1962 foi possível identificar entendimento contrário, presente no voto vencido do Ministro Marco Aurélio. Confira-se pequeno excerto do voto:

"O Brasil é uma República Federativa e, por isso mesmo, devemos, tanto quanto possível, assentar a autonomia normativa dos Estados, desde que não haja contrariedade a princípio básico inserto na Carta da República. No caso, ao invés do conflito, tem-se a harmonia. O preceito atacado repete o trato da matéria no âmbito federal. Por isso, peço vênia para indeferir a liminar".

4.1.2.4. <u>Aprovação, pela Assembleia Legislativa, para viagem do</u> Governador do Estado:

Nestes casos, o que se contestava eram normas que previam que qualquer viagem do Governador ao exterior deveria ser previamente autorizada pela Assembleia Legislativa, independentemente de sua duração. Aqui, o discurso pela inconstitucionalidade de tais previsões revela nítida aplicação da ideia de simetria federativa: o art. 49, III da CF ⁴⁷ – regra destinada aparentemente apenas à União, devido ao uso dos termos *Congresso Nacional* e *Presidente* – prevê que a viagem somente requer autorização se exceder quinze dias. Segundo o princípio da simetria, portanto, a Assembleia Legislativa somente deveria autorizar o Governador a viajar para o exterior por prazo superior a quinze dias; qualquer disposição que impusesse controle mais rígido

⁴⁶ ADI 1506, ADI 2319-MC, ADI 1962, ADI 3888 e ADI 3727.

⁴⁷ "É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias."

do que este previsto na CF – como, por exemplo, a necessidade de autorização independentemente da duração da viagem – seria inconstitucional por violar a separação dos Poderes.

Foram encontradas cinco ADIs em que se discutiu esta questão⁴⁸. Todas elas foram julgadas procedentes, confirmando a posição da Corte de repressão às inovações do constituinte estadual na criação de mecanismos mais rígidos de interação entre Poderes. Confira-se, por exemplo, excerto do voto do Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI 775, da qual foi relator:

"Com efeito, a Carta da República, ao tratar da matéria em seus arts. 49, III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias. (...) Trata-se, portanto, de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já definidos pela própria Lei Maior. Isso porque a Carta da República, ao positivar o princípio da separação dos Poderes (...), conferiu a ele delineamento próprio, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação".

Trata-se de posicionamento bastante semelhante àquele adotado no tocante à autorização pela Assembleia Legislativa para a realização de convênios e acordos: aqui também parece haver imposição de uma regra específica do sistema de separação de Poderes trazido pela CF, possivelmente minando a autonomia constituinte dos Estados para prever mecanismos mais rígidos de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Essa foi a decisão que prevaleceu em todas as ADIs. Um ministro, contudo, se destacou por ter defendido ponto de vista oposto: foi o Ministro Paulo Brossard, vencido nas medidas cautelares das ADIs 703, 743, 738 e 775. A divergência suscitada pelo ministro pode ser mais bem compreendida com o auxílio do trabalho de Léo Ferreira Leoncy acerca do uso do princípio da simetria pelo STF.

Levando-se em conta a tese de LEONCY de que o princípio da simetria consistiria em uma forma de argumentação analógica, é razoável pensar que os

-

⁴⁸ ADI 703, ADI 743, ADI 738, ADI 775 e ADI 2453.

ministros tenham o ônus argumentativo de demonstrar que as situações a serem disciplinadas – viagem ao exterior do Presidente da República e do Governador do Estado - são, se não idênticas, ao menos bastante semelhantes, pois somente assim justificar-se-ia a aplicação do mesmo regime jurídico de fiscalização das viagens internacionais. Faz parte da atividade típica do Presidente da República viajar para o exterior por curtos períodos de tempo para tratar de questões ligadas a relacões internacionais e diplomáticas⁴⁹; submeter o Presidente à aprovação do Congresso Nacional para realizar viagens de qualquer duração poderia chegar a configurar uma interferência indevida do Poder Legislativo sobre função típica de chefia de Estado do Presidente. Por outro lado, segundo Paulo Brossard, na ADI 775, "o problema dos Governadores é diferente". Governadores de Estado não mantêm relações exteriores com outros países, não fazendo parte de sua atividade típica as viagens internacionais; consequentemente, não se justificaria a adoção de regramento mais rigoroso pela CE. Nesse sentido, talvez essas duas situações não sejam tão semelhantes a ponto de ser adequada a aplicação de um raciocínio analógico. O que Brossard parece criticar, então, é justamente o fato de os ministros usarem o princípio da simetria sem arcar com aquele ônus argumentativo decorrente de seu caráter de argumento analógico, conforme propõe LEONCY.

4.1.2.5. Eleição para diretores de escola pública estadual:

Na ADI 578, a Corte enfrentou a questão da constitucionalidade de regime de eleição de diretores de escolas públicas estaduais, previsto pela Constituição gaúcha. Houve divergências entre os ministros, mas, por maioria, houve deferimento da liminar (julgada em 25 de setembro de 1991) e a Corte, também por maioria, decidiu (julgamento definitivo realizado em 3 de março de 1999) pela inconstitucionalidade de tal sistema adotado pela CE.

⁴⁹ O próprio Ministro Paulo Brossard, no julgamento da medida cautelar da ADI 775, afirma que "Modernamente, pela facilidade das comunicações e pelo aperfeiçoamento do sistema de transportes, é comum e se tornou mais ou menos frequente e protocolar o comparecimento de Chefes de Estado à (sic) determinadas cerimônias. É uma ausência de 24 horas, 48 horas no máximo".

O relator do julgamento definitivo, Ministro Maurício Corrêa invocou precedente da ADI 123, de relatoria do Ministro Carlos Velloso. Assim, argumentou, com base em entendimento firmado pela Corte, que a nomeação de diretores das escolas públicas estaduais mediante eleições ofende a separação de Poderes, na medida em que interfere na liberdade do Chefe do Poder Executivo de nomeação e exoneração quanto aos cargos previstos pela CF, em seu art. 37, II⁵⁰, segunda parte.

O Ministro Marco Aurélio pediu vista do processo e manifestou sua divergência quanto ao voto do relator. Após reiterar a importância de se considerar a autonomia dos Estados-membros de uma Federação, o ministro mencionou excerto de voto por ele proferido na ADI 640, em que se discutiu questão semelhante. É pertinente a transcrição de tal excerto, uma vez que é bastante ilustrativo da divergência suscitada:

"(...) há de conferir-se algum sentido à Federação, caminhando-se para a flexibilidade, de modo a reconhecer-se aos Estados federados certa independência normativa. No caso dos autos, não tenho como infringido princípio básico da Carta da República. Ao contrário, a Constituição do Estado de Minas Gerais homenageia o princípio federativo e, mais do que isso, a regra inserta no artigo 206, inciso VI 51, da Carta Federal. A forma de escolha dos diretores e vice-diretores das escolas públicas além de consubstanciar temperamento a atuação discricionária do chefe do Poder Executivo, atendendo aos anseios da sociedade no que voltados para o critério de mérito, mostrase em harmonia com o princípio segundo o qual o ensino será ministrado com base na gestão democrática".

É interessante notar o uso de alguns termos que usualmente não constam da jurisprudência do STF no que se refere ao controle de constitucionalidade das

⁵⁰ "Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração."

⁵¹ "Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei."

CEs. Um deles, por exemplo, é o termo *flexibilidade*, usado para enfatizar um imperativo de que o constituinte estadual não esteja tão rigidamente adstrito às normas trazidas pela CF. Intimamente relacionado a isso é o uso da expressão *independência normativa*, a qual sugere uma proposta do ministro em favor da autonomia dos Estados. Parece haver justamente uma crítica por parte do ministro à própria jurisprudência do STF, que tende a considerar constitucionais apenas as normas das CEs que de alguma forma se remetam ao regime da CF, instituindo uma espécie de dependência normativa.

Esse posicionamento foi acompanhado pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Ele entendeu que o princípio da gestão democrática do ensino público, contido no art. 206 da CF, possibilitaria que a lei – aqui entendida em sentido amplo, abrangidas também as CEs – previsse forma de nomeação de diretores de escolas públicas alternativa ao sistema dos cargos em comissão. Prevaleceu, entretanto, o entendimento do relator, em favor de uma vinculação do poder constituinte decorrente à regra de provimento de cargos prevista pela CF.

4.1.2.6. <u>Fiscalização, pela Assembleia Legislativa, de aplicação</u> de verbas estaduais ao ensino:

É bastante interessante o caso da ADI 2124, julgada apenas em sede cautelar. Nele, Emenda Constitucional à Constituição de Rondônia criou mecanismo de fiscalização pela Assembleia Legislativa sobre a aplicação, constitucionalmente exigida, da verba estadual ao desenvolvimento do ensino; segundo a norma impugnada, o Poder Executivo estadual deveria enviar trimestralmente à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas demonstrativo dos recursos aplicados no período na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Houve divergência na Corte. Ministros como Néri da Silveira e Moreira Alves entenderam ser inconstitucional o novo mecanismo de fiscalização instituído pelo Estado. O Ministro Moreira Alves ressaltou que não se poderia

"estabelecer um controle por parte da assembleia estadual, decorrente da Constituição do Estado, que não seja aquele estabelecido na Constituição Federal e que foi estabelecido, justamente, para a observância do princípio maior que é o da separação de Poderes".

Seguindo esse entendimento, parece ser possível chegar à conclusão de que a única forma de o constituinte estadual respeitar o princípio da separação de Poderes é estabelecendo exatamente os mesmos mecanismos de controle já previstos na CF, sem qualquer tipo de inovação.

Insurgiram-se contra esse posicionamento restritivo os Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Segundo este último, o que a Emenda à CE teria feito seria fornecido à Assembleia Legislativa "um mecanismo absolutamente razoável para o desempenho de sua função de controle"; isso, porque o descumprimento das vinculações orçamentárias constitucionais pode ensejar até mesmo intervenção federal no Estado, donde a razoabilidade da instituição de um mecanismo de controle capaz de zelar pelas obrigações constitucionais do Estado. Assim, ainda que a CF não tivesse previsto tal tipo de controle trimestral, seria razoável e, portanto, constitucional, que o Estado pudesse adotá-lo.

Embora a ação tenha sido procedente em parte, ela foi julgada improcedente exatamente quanto ao dispositivo que instituía esse mecanismo de controle. Portanto, excepcionalmente, foi considerada constitucional regra da CE sem correspondente na CF; de fato, na maioria dos casos, inovações desse tipo – como, por exemplo, a necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para a celebração de contratos pelo Executivo estadual, regra que não encontra correspondente na CF – foram julgadas inconstitucionais pela Corte.

4.1.2.7. Composição de Conselho Estadual de Educação

A ADI 2654 já foi analisada *supra*, mas naquilo em que dizia respeito à autonomia constituinte formal. Aqui, o que importa é o aspecto material discutido naquela ação. De fato, além de ter sido questionada a própria competência do poder constituinte alagoano para a disciplina de órgão ligado à Administração, foi questionada também, do ponto de vista material, a própria composição prevista por emenda à CE.

A referida emenda à Constituição alagoana estipulou a inserção, no Conselho Estadual de Educação, de parlamentar estadual, escolhido pela própria Assembleia Legislativa. Quanto a isso, asseverou o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do julgamento da medida cautelar (ainda não houve julgamento definitivo):

"Fê-lo, de resto, a emenda de modo a nela enxertar um representante do Poder Legislativo estadual, por esse escolhido – o que, não constituindo contrapeso assimilável aos do modelo positivo do regime de Poderes – dá plausibilidade à alegação de afronta à independência do Executivo".

O ministro assume, então, que só seria legítima participação de membro do Poder Legislativo em órgão da Administração se esta fosse "assimilável" nas regras de interação entre Poderes contidas na CF. Não ocorrendo tal assimilação, estaria o Estado limitado em sua autonomia constituinte, uma vez que somente poderia prever a participação de outros atores na Administração, caso tal participação estivesse expressamente permitida pelo texto constitucional federal.

4.1.2.8. <u>Autonomia da Advocacia-Geral e da Defensoria Pública</u> <u>do Estado:</u>

O art. 131 da CF⁵² trata da Advocacia Pública, mais especificamente da Advocacia-Geral da União – e não propriamente da Advocacia-Geral dos Estados, a qual é apenas rapidamente referida no artigo seguinte. A ADI 217 tocou justamente nesta questão: o Governador do Estado da Paraíba impugnou

⁵² "Art. 131 – A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

^{§ 1}º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

^{§ 2}º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

^{§ 3}º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei."

dispositivo da Constituição daquele Estado que conferia autonomia funcional, administrativa e financeira à Advocacia-Geral do Estado.

O relator da medida cautelar Ministro Sydney Sanches parece ter se valido da noção de simetria federativa para justificar seu voto pelo indeferimento da liminar. Segundo ele, a CF, no referido art. 131, não conferiu autonomia à Advocacia-Geral da União, estando ela subordinada ao Poder Executivo; em decorrência disso, as CEs, ao cuidarem de tal tema em âmbito estadual, não poderiam ter concedido essa autonomia à Advocacia-Geral do Estado. Aqui também resta o constituinte estadual limitado, uma vez que a regra aplicável em princípio apenas à União – à Advocacia-Geral da União – foi imposta também aos Estados, impedindo que suas CEs pudessem trazer regramento alternativo no âmbito da Advocacia Pública.

Por outro lado, na ADI 575, uma das questões discutidas foi a outorga de autonomia à Defensoria Pública estadual⁵³ por norma da CE do Piauí. A solução encontrada pelo relator do julgamento definitivo, Ministro Sepúlveda Pertence, foi parecida com aquela aventada quando do julgamento da ADI 217: se a CF não previu qualquer tipo de autonomia à Defensoria Pública, não poderia o constituinte estadual inovar e, no âmbito de seu Estado, estipular autonomia administrativa ou financeira. No julgamento da medida cautelar, o Ministro Celso de Mello havia aduzido que a concessão de autonomia às Defensorias acabaria por subtrair do Poder Executivo prerrogativas atribuídas a ele pela própria CF, o que configuraria um conflito de Poderes causado pela norma constitucional estadual.

Ainda na mesma ADI 575, discutiu-se se a CE poderia estender à Defensoria Pública o estatuto da Magistratura contido na CF. O dispositivo foi igualmente declarado inconstitucional; no julgamento liminar, o relator Ministro Celso de Mello afirmou que o constituinte federal pretendeu conferir aos defensores públicos apenas a garantia da inamovibilidade, sendo a sua omissão

⁵³ Trata-se, aqui, da redação originária do art. 134 da CF – que trata da Defensoria Pública –, anterior à Emenda Constitucional nº 45.

quanto às demais garantias equivalente a uma proibição para o poder constituinte decorrente.

4.1.2.9. Estabelecimento de participação popular na gestão da segurança pública:

De formas distintas, as normas impugnadas nas ADIs 244 e 2710 criaram mecanismos de participação popular na gestão da segurança pública estadual. Em ambos os casos, contudo, o STF reconheceu a inconstitucionalidade desses mecanismos, tendo em vista a competência do Poder Executivo para administrar discricionariamente a segurança pública.

A ADI 244 cuidou de dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro que estipulava o provimento e a destituição de delegados de polícia por pessoas e órgão diferente do Governador de Estado, implantando sistema de participação da comunidade. No julgamento da medida cautelar, em 18 de abril de 1990, o relator Ministro Celso de Mello fez questão de ressaltar que o referido mecanismo de participação popular na administração da segurança pública não se achava previsto na CF; assim, a competência do Chefe do Poder Executivo estaria prejudicada. De forma semelhante, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do julgamento definitivo, aduziu que a CF foi taxativa ao estabelecer as formas de exercício de democracia direta no Estado brasileiro: além das previsões do art. 14 ⁵⁴, o texto constitucional federal teria estabelecido algumas outras possibilidades de gestão democrática da administração pública. A possibilidade de tal participação na seara da segurança pública, entretanto, não consta de tal rol; nos dizeres do Ministro Sepúlveda Pertence:

"A Constituição não abriu ensanchas, contudo, a administração popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos (...) subordinam-se aos Governadores".

⁵⁴ "Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular."

Mais uma vez, parece mitigada a autonomia constituinte do Estado para inovar quanto aos mecanismos de participação da sociedade na Administração Pública.

A ADI 2710 não tratou propriamente de mecanismo de participação popular na gestão da segurança pública. Na verdade, o constituinte estadual estipulara que a escolha do Delegado-Chefe da Polícia Civil se daria pelo Governador, mas observada lista tríplice elaborada pela entidade de classe daquela carreira. De forma semelhante ao caso anterior, o relator Ministro Sydney Sanches reconheceu que a Polícia Civil se submete ao Poder Executivo e, portanto, a escolha do Delegado-Chefe deveria estar sob a completa discricionariedade do Governador – o que não ocorreria existindo lista tríplice previamente elaborada por entidade de classe. Estaria, assim, violada a independência do Poder Executivo em seu exercício de direção da Administração estadual.

4.1.2.10. <u>Participação da Assembleia Legislativa na apreciação</u> de relatórios de impacto ambiental:

Trata-se de caso peculiar, uma vez que o requerente da ADI 1505 não foi o Governador do Estado do Espírito Santo, nem algum ator ligado ao Poder Judiciário: foi uma entidade de classe, a Confederação Nacional de Indústria (CNI). Aparentemente, portanto, não haveria porque considerar que tal caso fosse exemplo de conflito entre Poderes; contudo, a CE atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para, por meio de comissão parlamentar permanente, apreciar relatório de impacto ambiental, exigido pelo art. 225, §1°, IV⁵⁵ da CF para a realização de determinadas obras ou atividades. Para o relator Ministro Eros Grau estaria patente, no mecanismo de aprovação de relatórios de impacto

⁵⁵ "Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

^{§1}º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade."

ambiental, a invasão de competência administrativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Nos termos de seu voto:

"O Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo, nos moldes em que disciplinado o artigo 187, §3°, da Constituição estadual, estaria desenvolvendo atividade inerente ao Poder Executivo, qual seja, aprovação e concessão de licenciamento".

Além disso, é fundamental ressaltar que o ministro parece fazer uso da ideia de simetria federativa. Ele enfatizou que, quanto a tal mecanismo de controle por meio por comissão parlamentar permanente, "não há no texto constitucional federal preceito que lhe sirva de suporte". O ministro ainda completa dizendo que a CF, ao dispor sobre as atribuições das comissões parlamentares em seu art. 58, §3°56, não atribuiu a elas qualquer competência decisória, inclusive quanto à aprovação de atividade ou obra que cause impacto ambiental. Assim, o constituinte estadual parece estar submetido a um rol de taxativo de competências das comissões parlamentares, estando mitigada a possibilidade do poder constituinte decorrente inovar e criar outras atribuições às comissões.

4.1.2.11. Aprovação prévia, pelo Poder Legislativo, para desapropriações:

Na ADI 969, discutiu-se a possibilidade de o constituinte do Distrito Federal ter introduzido na Lei Orgânica norma que submetia ao consentimento

⁵⁶ "Art. 58 - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

^{§2}º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer."

da Câmara Legislativa a realização de desapropriações pelo Poder Executivo. Foi reconhecida a inconstitucionalidade formal, uma vez que a disciplina de desapropriações seria de competência da União. Contudo, o que mais importa para este estudo é a inconstitucionalidade material apontada pelo Governador do Distrito Federal e confirmada pelo STF: segundo o relator Ministro Joaquim Barbosa, "a decisão político-administrativa de desapropriar um bem titularizado pelo particular é, antologicamente (sic), matéria da alçada do Executivo". Assim, o constituinte distrital teria previsto interferência do Poder Legislativo na atividade administrativa discricionária do Poder Executivo.

4.1.2.12. <u>Criação de norma que restringe o poder de iniciativa</u> legislativa do Governador:

Este caso parece se situar em uma zona de intersecção entre as noções de *autonomia constituinte formal* e *autonomia constituinte material*, encaixando-se, no entanto, mais apropriadamente no último conceito. Isso, porque não se trata aqui de usurpação de iniciativa exclusiva do Governador por parte do constituinte estadual, tal como acontece nos casos em que a autonomia formal está em jogo. Na verdade, o que se questionou foi o *conteúdo* de norma constitucional estadual que estabeleceu restrição ao poder de iniciativa legislativa do Governador em matéria ligada ao regime jurídico de servidores públicos. A medida cautelar foi deferida e a ação foi julgada procedente. No julgamento definitivo, o relator Ministro Eros Grau parece ter feito uso do princípio da simetria:

"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. A situação agrava-se ainda mais quando a limitação recai sobre matéria que a Constituição de 1988 estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo [artigo 61, §1°, inciso II, alínea 'a'], disposição que, de acordo com reiterados pronunciamentos desta Corte, é de observância obrigatória pelos Estadosmembros."

Segundo o ministro, portanto, todas as regras de iniciativa legislativa contidas na CF devem ser obedecidas rigorosamente pelo texto constitucional estadual. Assim, não pode a CE criar um novo regime de iniciativas exclusivas, restringindo, por exemplo, os poderes de iniciativa do Executivo.

4.1.2.13. Criação de competência do Tribunal de Contas estadual:

A ADI 523 versou sobre CE do Paraná, a qual criara competência do Tribunal de Contas para apreciar decisões fazendárias de última instância contrárias ao erário. O relator Ministro Eros Grau aduziu que "a atuação da Corte de Contas limitar-se-á às hipóteses previstas no preceito constitucional". Assim, qualquer novo mecanismo fiscalizatório do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas seria inconstitucional, na medida em que violaria a separação de Poderes e a independência do Poder Executivo.

4.1.2.14. <u>Instituição de subsídio mensal e vitalício a ex-</u> Governadores do Estado

Junto à ADI 331, analisada mais acima, a ADI 3853 também foi um dos achados mais interessantes dessa pesquisa. Também nessa ação, a argumentação levantada pelo Ministro Gilmar Mendes se destacou em relação ao posicionamento tradicional da Corte no controle de constitucionalidade das CEs. A questão aqui era a instituição de subsídio mensal e vitalício a ex-Governadores do Estado do Mato Grosso do Sul, a qual foi julgada inconstitucional.

O Ministro Gilmar Mendes votou pela inconstitucionalidade formal do dispositivo e, nesse sentido, parece ter seguido a jurisprudência da Corte: "(...) em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo", donde teria havido violação ao princípio da separação de Poderes. O que é realmente interessante é a

argumentação desenvolvida pelo ministro para afastar a inconstitucionalidade material⁵⁷ levantada por alguns de seus pares:

"A inexistência, atualmente, de parâmetro federal não pode ser razão única para impedir, peremptoriamente, os Estados-membros de instituírem esse tipo de pensão. (...) O fato de a Constituição de 1988 não ter incorporado o art. 184 58 da Constituição de 1967/69, ou de não ter ela disposto sequer uma linha sobre o assunto, não pode dar vazão a argumentos simplistas no sentido de que 'o que não está permitido está proibido'. É elementar, do ponto de vista da Teoria da Constituição, que esse não pode ser o ponto de partida de uma leitura adequada do texto constitucional. A despeito da estrutura analítica de nossa Constituição, parece óbvio que o legislador é suficientemente soberano para criar as normas necessárias para o funcionamento do sistema, respeitados, claro, os limites definidos pela Constituição."

O que há de tão inovador nessa perspectiva é uma nova proposta hermenêutica para o texto constitucional: o fato de a CF não permitir expressamente não equivale a proibição para o constituinte estadual. Assim, mesmo não tendo a CF previsto tal tipo de subsídio, a CE poderia tê-lo criado; isso tornaria o dispositivo materialmente constitucional, ainda que fosse formalmente inconstitucional.

_

⁵⁷ A suposta inconstitucionalidade material desse caso não parece se relacionar diretamente ao princípio da separação de Poderes – não parece evidente como o subsídio fornecido a ex-Governadores possa ensejar algum conflito entre Poderes. Na verdade, a ADI 3853 apareceu nos resultados da pesquisa, pois a inconstitucionalidade *formal* alegada é que se relacionava ao princípio, na medida em que teria havido usurpação de iniciativa do Poder Executivo. Ainda assim, decidiu-se dar maior atenção à inconstitucionalidade material, ainda que não diretamente relacionada à separação de Poderes, dada a relevância da argumentação levantada pelo Ministro Gilmar Mendes para afastá-la.

⁵⁸ "Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal."

4.2. Conflitos entre Poder Legislativo e Poder Judiciário

4.2.1. Quando a autonomia constituinte formal está em jogo

4.2.1.1. <u>Quantidade de desembargadores no Tribunal de Justiça</u> do Estado:

O tratamento, pelas CEs, de questões ligadas à quantidade de Desembargadores dos Tribunais de Justiça constitui o caso por excelência de conflito com o Poder Judiciário no que tange à autonomia constituinte formal. Isso, porque a grande questão jurídica a ser respondida nesses casos dizia respeito à *competência* das Assembleias Constituintes para terem cuidado de matéria ligada tão intimamente ao Poder Judiciário. Portanto, atente-se para o fato de que a questão aqui não era saber se tal ou qual número de Desembargadores era inconstitucional, mas se essa disciplina em CE feria ou não a separação dos Poderes e, mais especificamente, a autonomia do Poder Judiciário.

A Corte enfrentou a questão pela primeira vez na ADI 157, de relatoria do Ministro Paulo Brossard e julgada definitivamente em 5 de fevereiro de 1992. A Constituição do Estado do Amazonas fixara o número de Desembargadores do Tribunal de Justiça em vinte e um, o que significava um aumento com relação ao que existia até então naquele Estado. Por outro lado, o art. 96, II, b da CF-88, em sua redação originária⁵⁹ (anterior à Emenda Constitucional nº 41 de 2003) conferia aos Tribunais de Justiça a competência privativa para criar e extinguir seus próprios cargos. Tendo isso em vista, a ação foi levada ao STF pelo Procurador-Geral da República mediante representação do Presidente do Tribunal de Justiça amazonense. O caso suscitou divergências entre os ministros.

O relator Paulo Brossard votou pela inconstitucionalidade do dispositivo. Segundo ele, o juízo de conveniência acerca de alteração da quantidade de Desembargadores seria atributo exclusivo dos tribunais, corolário de seu

⁵⁹ "Art. 96 – Compete privativamente: (...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...)

b) a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados."

autogoverno e de sua autoadministração. O ministro também negou que tal limitação não se impusesse à Assembleia Constituinte estadual, aduzindo que esta se reunira por força da CF e, portanto, encontrava-se vinculada a seus preceitos. Contudo, a opinião mais contundente de Brossard – e que gerou controvérsias – parece ter sido a seguinte:

"Neste particular, aos Estados não resta senão ajustaremse às linhas já debuxadas ou claramente enunciadas na lei suprema da nação. No que se refere à organização do Poder Judiciário local, não se tratava de um vazio a preencher, mas de adequar o existente às novas dimensões do modelo federal. Às regras da Constituição Federal deveria adaptarse o direito estadual"

Contra tal posicionamento se insurgiu o Ministro Sepúlveda Pertence, o qual chegou a mencionar que a referida missão dos Estados de simplesmente adaptarem seu direito preexistente às inovações do novo ordenamento federal era característico da Constituição de 1967 (em seu texto anterior à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a qual, mais rigorosa, implantou a chamada *incorporação*). Nas palavras do Ministro,

"não foi assim em 1988. (...) a Constituição de 1988 dispôs que as Assembleias Constituintes Estaduais não adaptariam o seu direito a coisa alguma, mas, sim, que elaborariam a Constituição dos Estados, observados os princípios da Constituição Federal".

Transparece, assim, um discurso favorável à autonomia constituinte dos Estados, autonomia esta que teria sido aprofundada com o regime constitucional inaugurado em 1988. Isso, porque parece haver o reconhecimento de que os Estados podem *inovar* em suas Constituições, e não devem simplesmente *se adaptar* ao texto federal.

Para fortalecer sua argumentação a favor da constitucionalidade do aumento do número de Desembargadores pela CE, o Ministro Sepúlveda Pertence suscitou a questão⁶⁰ da inoponibilidade da reserva de iniciativa, contida no art. 96, II, *b*, às Assembleias Constituintes estaduais.

73

⁶⁰ Esta mesma questão – e também a ressalva, feita mais adiante – também é suscitada, pelo próprio Ministro Sepúlveda Pertence, no caso do tratamento do regime de servidores públicos pela CE – tópico 4.1.1.1 *supra*.

Como justificativa, o ministro asseverou que o princípio da separação dos Poderes – do qual as regras de iniciativa reservada seriam corolárias – só se aplicaria no âmbito dos poderes instituídos do Estado, dentre os quais não se inseriria o poder constituinte decorrente. Este poder seria superior a todos os poderes instituídos do Estado; caso contrário, se fosse de mesma hierarquia aos demais, nem mesmo haveria sentido em chamá-lo de *constituinte*. Há, aqui, uma ressalva: em casos nos quais a própria CF tenha encarregado os poderes constituídos de disciplinar certa questão, o tratamento dela pela Assembleia Constituinte pode configurar uma espécie de fraude à atuação daqueles poderes constituídos. Todavia, essa ressalva não se aplicaria a este caso específico; segundo Sepúlveda Pertence:

"Não concebo, à falta de um princípio claro, indiscutível, da Constituição Federal, como se possa dizer que uma Assembleia que recebe autorização para constituir e reconstituir um Estado não possa dispor, com toda a carga da sua legitimação democrática, sobre a composição de um dos órgãos ou do Órgão Superior de um dos Três Poderes desse Estado. É certo que não levo essa supra-ordenação do poder constituinte estadual em relação aos demais poderes instituídos, às raias do absoluto. Já cheguei, em debate ainda inconcluso, a conceder que posso entender abusivo o exercício do poder constituinte estadual quando visa, efetivamente, a fraudar poderes ordinários que, por força da Constituição Federal, hão de tocar aos poderes instituídos. Não, entretanto, quando cuida-se da estrutura básica de um dos poderes do Estado"

De acordo com esse ponto de vista, o fato de se tratar de matéria essencial à organização de um dos Poderes do Estado-membro tornaria a Assembleia Constituinte local competente para cuidar de tal tema, ainda que se pudesse falar de uma usurpação de iniciativa reservada do Poder Judiciário. Concordou com esse ponto de vista o Ministro Célio Borja, que afirmou que "quem lhe [ao Tribunal] dá as atribuições, quem o organiza, quem o institui é o Constituinte da correspondente órbita de Governo". Não obstante as divergências, foi vitoriosa a tese do ministro relator a favor da inconstitucionalidade da fixação de número de Desembargadores pela CE.

No mesmo dia 5 de fevereiro de 1992, foi julgada a ADI 274, a qual versava exatamente sobre o mesmo tema, envolvida, agora, a Constituição de Pernambuco. O relator foi o Ministro Octavio Gallotti, o qual votou pela constitucionalidade do dispositivo. Defendendo tese semelhante àquela levantada na ADI 157, Gallotti sustentou que a reserva de iniciativa contida no art. 96, II, b não poderia ser considerada elemento essencial do princípio da separação dos Poderes, donde a sua não aplicação em face do poder constituinte decorrente, dado que este está vinculado apenas aos *princípios* que emanam da CF. É interessante, nesse sentido, comentário tecido pelo ministro, invocando, inclusive, o regime constitucional pretérito:

"Num regime como o nosso, em que a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo abrange, além do aumento de despesa, a criação de qualquer cargo, e mais, a organização administrativa, a matéria tributária e a orçamentária, os servidores públicos e o regime jurídico dos funcionários (Constituição Federal, art. 61, §1º), que espaço restaria à atuação do Constituinte estadual, a explicar sua convocação? Mais teria valido, então, repetir providência constante do art. 200 da Constituição de 1967 (Emenda nº 1): (...) Nada disso é lícito invocar, perante a Constituição de 1988".

O que o ministro sugere, aqui, é que a oposição das reservas de iniciativa ao poder constituinte local minaria significativamente a sua autonomia; isso, na medida em que não lhe daria espaço para atuação independente dos Poderes constituídos para o estabelecimento das bases do Estado-membro. Gallotti chega a comparar tal restrição à autonomia constituinte dos Estados à *incorporação* prevista no art. 200 da Constituição de 1967, após a Emenda nº 1 de 1969.

Concordando com o relator, o Ministro Celso de Mello ressaltou o caráter *inicial* do poder constituinte decorrente, uma vez que este instala as bases do Estado-membro. Estaria dentro de sua competência, portanto, tratar de questão pertinente à organização fundamental de um dos Poderes do Estado, qual seja, o Poder Judiciário.

A divergência foi sustentada pelo Ministro Ilmar Galvão, o qual propôs que semelhante atuação por parte da Assembleia Constituinte estadual acabaria por comprometer a própria autonomia do Poder Judiciário, em nível estadual. Asseverou também que a CF não teria legitimado as CEs a trazer novas instituições aos Estados mediante alterações naquelas instituições preexistentes. Assim como no caso da ADI 157, também a ADI 274 foi julgada procedente, confirmando a inconstitucionalidade do dispositivo.

A ADI 3362 apresentou questão sensivelmente distinta das demais. Aqui, não se tratava de número de Desembargadores preestabelecido na CE, mas de estipulação de número máximo de trinta e cinco juízes para o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. A ação foi julgada, em 30 de agosto de 2007, e teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, que fora voto vencido tanto na ADI 157, quanto na ADI 274; o Ministro ressaltou, inclusive, ser oportuna a nova apreciação da matéria, já que havia seis ministros que ainda não haviam se pronunciado acerca da questão.

O fato de se tratar de estipulação de número máximo, e não de um aumento do número de Desembargadores, tornou a questão mais dificultosa, já que, em tese, o art. 96, II, b não poderia ser invocado, uma vez que a CE não criou ou extinguiu cargos, mas apenas estabeleceu um teto. O ministro relator apontou, no entanto, que ainda seria possível alegar violação ao princípio da separação dos Poderes, o que, segundo ele, não teria ocorrido naquele caso.

Os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, ao contrário, defenderam que a estipulação daquele teto engessava a iniciativa do Tribunal de Justiça para livremente dispor acerca de sua composição. O Ministro Carlos Britto sugeriu haver uma espécie de paralisação da eficácia da norma constitucional federal que dá a iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça para determinar a criação de cargos. Em oposição a isso, o Ministro Celso de Mello aduziu que não se tratava de afastamento da iniciativa privativa do Tribunal de Justiça, mas apenas de criação de parâmetros dentro dos quais tal iniciativa poderia ser exercida – e, para o estabelecimento de tais parâmetros, estaria legitimada a Assembleia Constituinte estadual.

É interessante ressaltar, por fim, o posicionamento do Ministro Eros Grau, que pediu vista do processo. De forma bastante explícita, defendeu a aplicação do princípio da simetria, afirmando que

"Deve haver uma simetria entre a Constituição do Brasil e as estaduais, o que restringe a iniciativa do constituinte estadual para iniciar processo legislativo, cuja deflagração dependa da iniciativa dos demais Poderes".

4.2.2. Quando a *autonomia constituinte material* está em jogo 4.2.2.1. <u>Convocação do Presidente do Tribunal de Justiça perante</u> o Poder Legislativo:

Este caso apresenta estreita semelhança com as ADIs 111 e 687 (vide item 4.1.2.1.), tratadas na seção de conflitos entre Poder Executivo e Poder Legislativo relativos à autonomia constituinte material. Trata-se da ADI 2911, julgada em 10 de agosto de 2006, sob relatoria do Ministro Carlos Britto, na qual se discutiu a constitucionalidade da convocação, prevista na Constituição do Espírito Santo, do Presidente do Tribunal de Justiça pela Assembleia Legislativa do Estado para prestação de informações, importando a ausência em crime de responsabilidade.

Neste caso, contudo, a argumentação destoou, em certa medida, daquilo que foi exposto nas ADIs 111 e 687, justamente por estar o Poder Judiciário envolvido. De fato, a CF não trata em momento algum de modalidade de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário mediante tal tipo de convocação, a exemplo do que fez em seu art. 50, ao atribuir tal competência de controle em face de membros do Poder Executivo. O que o Ministro Carlos Britto aponta é que a única forma autorizada pela CF de controle externo do Legislativo em relação ao Judiciário é aquele mediante a participação do Tribunal de Contas. A simetria, aqui, não é com o art. 50 da CF, mas com seu art. 71, o qual trata justamente das competências do Tribunal de Contas da União. Nas palavras do ministro relator:

"Bem vistas as coisas, então, observo que o art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo não seguiu o paradigma da Constituição Federal de 1988. E ao deixar de fazê-lo, extrapolou as fronteiras do esquema de freios e contrapesos, cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica, passando a violar o princípio da Separação de Poderes (...)"

A argumentação não vai além disso; o ministro não se preocupou em mostrar que, independentemente de seguir ou não o modelo federal, tal mecanismo de controle efetivamente afrontava a independência do Poder Judiciário. Por outro lado, os Ministros Carlos Madeira e Celso de Mello, nas ADIs 111 e 687, respectivamente, tiveram a preocupação de complementar a argumentação ligada ao princípio da simetria com a constatação de que tal forma de fiscalização ocasionaria "verdadeira subordinação do Governador à Assembleia Legislativa" ou um "estado de submissão institucional". Na ADI 2911, tal questão parece ter sido considerada irrelevante, o que fica evidente com a reafirmação, pelo relator, da conclusão a que a Corte chegara na ADI 3046: é inconstitucional qualquer mecanismo de interferência entre Poderes adotado pelos Estados que não possa ser extraído explícita ou implicitamente de princípio ou regra da CF.

4.2.2.2. Criação de Conselho Estadual de Justica:

Os Estados foram pioneiros no desenvolvimento de órgãos de controle da magistratura, tendo alguns deles – Paraíba, Mato Grosso e Pará – criado, em suas Constituições, Conselhos Estaduais de Justiça. Esses Conselhos foram impugnados em cinco das ações analisadas: ADI 282, ADI 135, ADI 98, ADI 183 e ADI 137. Em todos os casos, houve deferimento de liminar ou pronunciamento de inconstitucionalidade pelo STF, com base no mesmo argumento: a criação de tal tipo de órgão fiscalizatório atentaria contra o princípio da separação de Poderes, na medida em que comprometeria o autogoverno dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

O voto do Ministro Sepúlveda Pertence, relator das ADIs 98 e 183 (esta apensada à ADI 98), é bastante elucidador. Repetindo o entendimento corrente da Corte, o ministro asseverou que o que se impõe aos Estados não é uma noção abstrata do princípio da separação de Poderes, mas a sua conformação concreta

na CF, a qual delimitaria exaustivamente "as interferências permitidas a um [Poder] na área da função própria de outro". Dessa forma, o fato de o constituinte federal não ter excepcionado a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário impediria o poder constituinte decorrente de fazêlo em âmbito estadual. Há que se concluir, portanto, que a CE somente estaria autorizada a criar semelhante órgão de controle caso houvesse mecanismo análogo na CF, o que parece limitar a autonomia constituinte dos Estados.

4.2.2.3. Forma de provimento de cargos de Desembargador:

Na ADI 314, foi questionado dispositivo da Constituição de Pernambuco que atribuía aos Governadores a competência para nomear os Desembargadores do Tribunal de Justiça. A questão do conflito entre Poderes aparece, aqui, de forma um pouco mais complexa: de um lado, pode-se falar que o estabelecimento de norma constitucional estadual que atribui ao Executivo competência para nomear membros do Judiciário geraria um conflito entre esses dois Poderes; de outro lado, a própria edição da norma pela Assembleia Constituinte estadual poderia significar um conflito do Poder Judiciário com o Poder Legislativo, na medida em que este, no exercício do poder constituinte, retirou competência daquele para a nomeação de seus membros. Para este trabalho, levamos em consideração essa segunda hipótese de conflito, isto é, de conflito entre Poder Judiciário e Poder Legislativo.

Nesse caso, o constituinte estadual estipulara, para a nomeação dos membros do Tribunal de Justiça, procedimento análogo àquele de nomeação dos membros dos Tribunais Superiores: assim como o Presidente nomeia os membros destes, o Governador nomearia os Desembargadores daquele. Quanto à constitucionalidade de tal previsão, dois posicionamentos divergentes se formaram.

Os ministros vencedores se mostraram receosos quanto ao acolhimento da ideia de simetria federativa, mostrando que os Estados não podem ser obrigados a seguir os modelos federais. Mais do que isso, defenderam que, no caso em questão, seria até mesmo inconstitucional que os Estados seguissem

esse modelo, justamente porque a Constituição teria criado um regime de provimento de cargos diferenciado e aplicável apenas à União. Só a Constituição Federal poderia ter excepcionado o princípio da autonomia do Poder Judiciário e ela só o fez quanto aos tribunais federais, impedindo qualquer ação contrária do poder constituinte decorrente quanto à Justiça Estadual. Aparentemente, tratase de raciocínio contrário ao que normalmente acompanha a aplicação do princípio da simetria: o modelo federal passa a ser não *obrigatório*, mas *vedado* aos Estados-membros. Em outras palavras, a inibição à autonomia constituinte dos Estados estaria não na imposição de um modelo pré-estabelecido pela CF, mas na proibição a que os Estados se inspirassem nesse modelo e aplicassemno em âmbito local.

Os ministros vencidos, por sua vez, parecem adotar a tese de que é, sim, constitucional a reprodução, nas CEs, do modelo federal de provimento de cargos do Poder Judiciário. A Constituição Federal não teria restringido tal mecanismo aos tribunais da União, podendo ele também ser aplicado à Justiça Estadual. O que não chegaram a fazer, como acentua o Min. Sepúlveda Pertence, é declarar que os Estados *devem* seguir o modelo federal, mas apenas que, se assim quiserem, podem segui-lo. Parecem, portanto, privilegiar a autonomia das unidades federadas em disciplinar tal questão.

4.2.2.4. Disciplina da vitaliciedade dos Desembargadores:

A questão da introdução de nova hipótese de aposentadoria compulsória de Desembargadores apareceu em apenas uma das ADIs. Contudo, trata-se de caso ilustrativo de conflito com o Poder Judiciário quanto à autonomia constituinte material, na medida em que traz à tona a possibilidade ou não de o poder constituinte estadual impor restrição à vitaliciedade dos magistrados; e a vitaliciedade, por sua vez, está umbilicalmente relacionada à independência daquele Poder.

Trata-se da ADI 98 – à qual está apensada a ADI 183 –, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence e julgada procedente em 7 de agosto de 1997. Além de criar Conselho Estadual de Justiça – conforme visto acima –, a Constituição

do Mato Grosso estipulou a aposentadoria obrigatória dos Desembargadores com vencimentos integrais, quando completassem dez anos de Tribunal, desde que tivesse alcançado trinta anos de serviço.

O Ministro Sepúlveda Pertence foi bastante enfático ao defender a inconstitucionalidade de tal previsão, visto que ela destoava totalmente daquilo que a CF prevê no que se refere à vitaliciedade e à aposentadoria compulsória dos magistrados. Na redação originária da CF-88 – anterior à Emenda Constitucional nº 20 de 1998 –, o art. 93, VI ⁶¹ tornava compulsória a aposentadoria de magistrados apenas em caso de invalidez ou aos setenta anos de idade. Do próprio *caput* do artigo, o Ministro concluiu que a disciplina de aposentadoria compulsória constitui princípio ligado às garantias constitucionais do juiz e, portanto, norma de absorção obrigatória pelos Estados. No excerto abaixo transcrito, o ministro reforçou a repressão a quaisquer inovações por parte dos constituintes estaduais no tocante a esta matéria:

"Daí não se segue, entretanto, que ao legislador subordinado à Constituição Federal – incluído o titular do poder constituinte instituído dos Estados – possa criar outras modalidades de cessação da investidura vitalícia: as únicas hipóteses previstas na Lei Fundamental – a invalidez e a idade limite – inerem ao estatuto constitucional da vitaliciedade, quais únicas modalidades admissíveis de cessação compulsória da estabilidade no cargo e na função do titular da garantia. Acrescer-lhes outros casos de inatividade obrigatória é, por tudo isso, afrontar o art. 95, I, que de modo exaustivo os prescreve, e, via de consequência, os arts. 2° e 60, §4°, III, da Constituição, que erigem a separação e a independência dos poderes a princípio constitucional intangível pelo constituinte local".

Portanto, segundo o Ministro, a exaustividade da CF ao tratar da aposentadoria compulsória de magistrados impediria a criação de qualquer nova hipótese nas CEs. Vale ainda ressaltar o recurso – como já se pôde notar, bastante recorrente na argumentação do Ministro Sepúlveda Pertence – à ideia

⁶¹ "Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes **princípios**: (...)

VI – a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura."

de que não existe modelo *a priori* de separação de Poderes, mas apenas o modelo concretizado pela CF; é este modelo que deveria ser imposto aos Estados, e não uma ideia meramente abstrata do que seja a independência dos Poderes.

4.3. Alguns casos excepcionais

4.3.1. Criação de obrigações aos Poderes Executivos e Judiciário:

A excepcionalidade da ADI 1606 reside no fato de o constituinte estadual ter criado obrigações tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Judiciário. Parece haver, assim, conflito com ambos os Poderes, o que tornaria incompleto o seu enquadramento em alguma das categorias desenvolvidas acima.

Neste caso, cuja medida cautelar (ainda não houve julgamento de mérito) foi julgada em 18 de setembro de 1997, a Constituição de Santa Catarina havia criado mecanismo pelos quais o Poder Executivo e o Poder Judiciário estaduais estariam obrigados à realização de audiências públicas nos municípios nas datas marcadas pela Assembleia Legislativa. Por unanimidade, decidiu-se pela inconstitucionalidade; segundo o relator Ministro Moreira Alves, a CE não poderia ter criado norma que obrigasse os Poderes Executivo e Judiciário à realização de audiências públicas, visto que, além de estarem subordinados às datas indicadas pela Assembleia Legislativa, deveriam arcar com despesas para a realização das audiências, inclusive com pessoal. Estaria configurada, assim, violação à separação de Poderes. É importante ressaltar que não há referência à ideia da simetria federativa nesse caso.

4.3.2. Atribuição de iniciativa de projetos de lei aos Prefeitos:

A ADI 322 trouxe questão interessante. Nela, impugnou-se dispositivo da Constituição mineira que estabelecia modelo no qual o poder de iniciativa legislativa dos Prefeitos seria preponderante em relação ao poder de iniciativa do próprio Poder Legislativo. Assim, o autor da ação foi o Procurador-Geral da República, mediante representação da Câmara de Vereadores, o que destoa

completamente do padrão encontrado nas demais ações analisadas nos tópicos anteriores.

Tanto no julgamento da medida cautelar (8 de agosto de 1990) quanto no julgamento definitivo (3 de outubro de 2002), predominou o posicionamento de que, no modelo federal de processo legislativo, a atuação predominante deve ser do Poder Legislativo, sendo restrita e excepcional a participação do Poder Executivo. Observa-se, portanto, claramente a aplicação da simetria federativa, mas quanto a elemento tão essencial da separação de Poderes – atribuição precípua do Poder Legislativo no processo de elaboração das leis – que torna-se compreensível a atuação do STF em desfavor da autonomia constituinte do Estado de Minas Gerais.

4.3.3. <u>Estipulação de prazo para exercício de iniciativa privativa</u> do Executivo:

A Constituição do Estado de Alagoas trouxe dispositivo que apontava um determinado prazo para que o Poder Executivo estadual exercesse uma de suas iniciativas legislativas reservadas. O Governador do Estado, na ADI 2393, impugnou tal dispositivo; a ação foi julgada em 13 de fevereiro de 2003 e teve como relator o Ministro Sydney Sanches.

O ministro relator retomou precedente da Corte na ADI 546, segundo o qual "tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua". O Ministro estendeu tal preceito para dispositivos de CE – inclusive oriundos de Emendas à CE, como era o caso – e declarou a inconstitucionalidade da norma.

Não há referência clara a uma ideia de simetria. Contudo, parece cabível, tendo em vista a jurisprudência da Corte, supor que, caso a CF tivesse previsto tal tipo de prazo para exercício de iniciativa legislativa do Poder Executivo, o STF teria reconhecido a constitucionalidade desse dispositivo da Constituição alagoana. Corrobora essa hipótese o entendimento recorrente de que a CE

somente pode adotar mecanismos de controle e interação entre poderes desde que estes estejam previstos no texto constitucional federal.

4.3.4. Criação de Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa:

O possível conflito entre Poderes, nesse caso, parece não existir; nem mesmo é feita referência significativa ao princípio da separação de Poderes. O que foi impugnado na ADI 1557 foi a criação, pela Lei Orgânica do Distrito Federal, de Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa; alegou-se vício de iniciativa. De forma bastante direta, a relatora Ministra Ellen Gracie votou pela constitucionalidade do dispositivo, já que a competência para criação de tal órgão seria, de fato, do Poder Legislativo; vício formal teria havido, se o Poder Executivo, por exemplo, tivesse iniciado o processo legislativo para a constituição de órgão pertencente ao Poder Legislativo.

4.3.5. Estabelecimento de regras de aplicação, interpretação e integração do direito estadual:

Este é mais um caso em que a questão da separação de Poderes aparece de forma secundária. O constituinte do Estado do Rio de Janeiro estabelecera, em sua Constituição Estadual, algumas regras relativas à aplicação, interpretação e integração do direito estadual. Foi alegado, pelo Governador do Estado, vício de iniciativa e, consequentemente, inconstitucionalidade formal. O Min. Eros Grau, na ADI 246, reconheceu que, naquele caso, o poder constituinte decorrente não estava inovando a ordem jurídica existente, uma vez que estabeleceu regras idênticas àquelas contidas na Lei de Introdução ao Código Civil. Seguindo esse raciocínio, a ação foi julgada improcedente.

4.3.6. Adoção de medidas provisórias pelos Estados:

A ADI 2391 foi enquadrada como caso excepcional, dada a não caracterização de um conflito de Poderes propriamente dito. Pelo contrário, parece ter havido até mesmo uma deferência da Assembleia Constituinte estadual, na medida em que possibilitou ao Poder Executivo editar medidas

provisórias, que são atos normativos emanados exclusivamente daquele Poder e com imediata força de lei. No entanto, ainda que não pareça ser possível falar em conflito entre Poderes *no contexto de proposição da ADI 2391*, não há dúvidas de que o próprio conceito de medida provisória, enquanto ato normativo privativo do Poder Executivo, suscita questões importantes acerca da separação de Poderes. Por isso, também foi estudada essa decisão neste trabalho.

A ADI 2391, julgada em 16 de agosto de 2006, foi levada ao STF pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o qual questionou dispositivo da Constituição de Santa Catarina que permitia ao Governador do Estado editar medidas provisórias. A relatora Ministra Ellen Gracie principiou citando trecho do voto do Ministro Maurício Corrêa na medida cautelar da ADI 812, na qual se impugnava texto semelhante da Constituição de Tocantins. A tese defendida é a de que, diante da ausência de proibição expressa por parte da CF, estariam os Estados autorizados a adotar o regime de medidas provisórias, com o objetivo de lidar com situações emergenciais e imprevisíveis em âmbito estadual. Além disso, ressaltou-se a importância de que o regime de medidas provisórias adotado pelos Estados seguisse as linhas básicas daquele estabelecido na CF, sendo de observância compulsória, por exemplo, os requisitos constitucionais de relevância e urgência. O Ministro Joaquim Barbosa chega a afirmar explicitamente que,

"nessa matéria, a organização federativa brasileira adotou o princípio da simetria, de sorte que as normas concernentes à produção normativa federal são de observância obrigatória no âmbito dos estados-membros (...). Por outro lado, há de se entender que as razões que levaram o constituinte nacional a autorizar o chefe do Executivo a socorrer-se do instituto da medida provisória são suscetíveis de ocorrer também na esfera estadual".

Em seu voto-vista, a Ministra Carmen Lúcia apontou outro argumento – já adiantado pela relatora: a regra do art. 25, §2062, a qual, ao estipular que a

⁶² "Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

^{§2°} Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação."

exploração de gás canalizada ficará a cargo dos Estados, vedou que estes o fizessem mediante medida provisória. Assim, segundo a Ministra Carmen Lúcia, ficaria provado que, para outras matérias, a CF autoriza, sim, os Estados a editarem medidas provisórias.

Restou vencido o Ministro Carlos Britto, que se mostrou irredutível em seu posicionamento de que a adoção da medida provisória pelo constituinte estadual configuraria exceção ao princípio da separação de Poderes e, nesse sentido, deveria ser interpretada restritivamente. Segundo esse ponto de vista, o poder constituinte decorrente não poderia excepcionar a separação de Poderes da forma como a CF o fez – e, na verdade, apenas ela poderia tê-lo feito. Esse argumento foi rebatido pelos demais Ministros com o argumento – que aparece em vários casos – de que o princípio da separação de Poderes não deve ser interpretado em abstrato, mas apenas segundo o modelo concreto de regras trazidas pela CF; assim, a medida provisória seria uma daquelas regras pela qual a CF concretizou o princípio da separação de Poderes no ordenamento brasileiro.

O que há de peculiar neste caso é o fato de a aplicação do princípio da simetria acabar por privilegiar a autonomia constituinte dos Estados, ao contrário do que aconteceu na maioria das outras ações analisadas. Isso, porque a ideia da simetria federativa permitiria às Assembleias Constituintes estaduais adotar mecanismo legislativo que parece não condizer com a separação de Poderes, ao menos se considerada em sua acepção clássica. Contudo, é importante notar que, ainda que se dê liberdade para que os Estados adotem as medidas provisórias, a Ministra Ellen Gracie ressaltou que a constitucionalidade da adoção de medidas provisórias pelos Estados está condicionada à observância das linhas gerais que o instituto apresenta no modelo da CF. Não poderiam os Estados, portanto, inovar no delineamento jurídico das medidas provisórias, o que, poderia, em certa medida, tolher sua autonomia constituinte.

4.3.7. Estabelecimento de limitação à deliberação da Assembleia Legislativa:

De forma semelhante à ADI 322, o caso da ADI 3225 pareceu bastante peculiar, na medida em que a própria Assembleia Legislativa (imbuída do poder constituinte decorrente) aparentemente impôs limitação a si mesma. Assim, embora a Governadora do Estado tenha sido a requerente, o conflito entre Poderes é menos evidente – segundo a autora, a violação ao princípio da separação de Poderes estaria em suposto vício de iniciativa, em vista da competência exclusiva do Poder Executivo para disciplinar questões ligadas aos serviços públicos. De fato, a norma constitucional estadual impedia a outorga de gratuidade, em contratos de concessão e permissão, sem indicação da fonte de custeio.

Dada essa natureza peculiar de norma auto-limitadora do Poder Legislativo, a ação foi julgada improcedente pela Corte, confirmando a sua constitucionalidade. O Ministro Marco Aurélio entendeu violadora da separação de Poderes a restrição à atividade de um dos Poderes pela CE, ainda que se tratasse do próprio Poder Legislativo. O Ministro Carlos Britto, também favorável à inconstitucionalidade apontou a inexistência, na CF, de tal restrição à atividade legiferante do Poder Legislativo.

Contudo, o posicionamento vitorioso não foi esse. O Ministro Cezar Peluso, vencedor, entendeu se tratar de autolimitação legítima ao exercício do Poder Legislativo. Nesse sentido, não haveria inconstitucionalidade, ainda que na ausência de mecanismo semelhante na CF, o que parece excepcional na jurisprudência da Corte.

4.3.8. <u>Disciplina de provimento de cargos públicos dos Poderes</u> <u>Executivo e Judiciário:</u>

Na ADI 2931, foi questionada norma da CE do Rio de Janeiro que estabelecia prazo para que fossem nomeados candidatos aprovados em concurso público para cargos dos Poderes Executivo e Judiciário. O relator Ministro Carlos Britto asseverou que tal regramento não obedecia o modelo

constitucional federal, o qual, prevendo a autoadministração de cada um dos Poderes, garantiria a eles a discricionariedade para nomear os candidatos aprovados quando entendessem conveniente.

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

5.1. Conclusões gerais

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar o tema do controle de constitucionalidade de CEs pelo STF. Pelo contrário; ela se restringiu aos casos em que se discutia se determinadas normas constitucionais estaduais feriam ou não a separação de Poderes, em âmbito estadual. É evidente que novas pesquisas podem explorar o comportamento da Corte quando o parâmetro para o controle de constitucionalidade das CEs é outro, diferente do princípio da separação de Poderes. Essa ressalva é importante para que se tenha em mente que os resultados obtidos aqui devem se restringir aos casos estudados, sendo possível que outras pesquisas cheguem a resultados distintos.

A dupla análise – quantitativa e qualitativa – permitiu observar diferentes perspectivas da problemática. Foram análises complementares que, em conjunto, parecem ter indicado que, ao longo desses 26 anos desde a promulgação da CF-88, o STF tem desenvolvido uma jurisprudência pouco favorável à autonomia constituinte dos Estados-membros. A hipótese levantada na Introdução parece ter se confirmado em certa medida: o STF, ao controlar a constitucionalidade das CEs, parece fazê-lo como se ainda vigesse a CF-67/69, a qual previa os referidos mecanismos de adaptação e de incorporação.

Quantitativamente, constatou-se que na grande maioria dos casos analisados, a decisão foi desfavorável às Assembleias Legislativas estaduais, as quais, dotadas de poder constituinte, elaboraram as CEs. Isso prova que foram poucos os casos em que o STF foi deferente ao constituinte estadual, o que parece corroborar a tese de uma atuação centralista.

Outra conclusão a que se pôde chegar pela abordagem quantitativa foi o destaque dos Governadores como requerentes das ADIs. Portanto, o que se percebe é que, ao mesmo tempo em que o STF mitiga a autonomia constituinte dos Estados, ele favorece o Poder Executivo estadual, em detrimento do Poder Legislativo. Isso também pode se relacionar de alguma forma a uma jurisprudência herdada do período da ditadura militar, em que o Poder Executivo

apresentava considerável proeminência em face dos demais Poderes, principalmente o Legislativo.

Passando ao estudo qualitativo, foi possível chegar a conclusões interessantes no que tange à autonomia constituinte formal e à autonomia constituinte material. Inclusive, quanto a cada um desses aspectos, houve dois ministros que aparentemente se destacaram por seus posicionamentos mais favoráveis à autonomia constituinte dos Estados.

Da análise dos casos ligados à autonomia formal foi possível concluir que muitos ministros apresentaram grande resistência em aceitar a CE como lei dotada de supremacia em âmbito local, superior à legislatura ordinária do Estado. Nesse sentido, destacaram-se os casos em que a CE disciplinou (i) o regime jurídico de servidores públicos e (ii) a quantidade de Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

Como foi analisado acima, em ambos os casos, a decisão da Corte foi majoritariamente a favor da inconstitucionalidade das normas constitucionais estaduais, confirmando verdadeira incompetência das Assembleias Constituintes. Ora, esse reconhecimento de incompetência, por si só, já parece demonstrar uma compreensão restritiva dos poderes de que dispunha o constituinte estadual. Se, por um lado, a CF foi clara ao estabelecer que o conteúdo das normas das CEs deveria respeitar os princípios da CF, por outro lado, ela parece não ter dito nada quanto à existência de matérias para as quais o constituinte estadual seria incompetente. Na verdade, como lei suprema em âmbito estadual, ela deveria ser competente para tratar de qualquer matéria que, no entender do constituinte local, devesse gozar de hierarquia superior em relação aos demais atos normativos estaduais. Não foi esse, contudo, o entendimento da Corte.

Foi o Ministro Sepúlveda Pertence quem se destacou na defesa da autonomia constituinte formal. Nos dois casos (do regime jurídico de servidores públicos e da quantidade de Desembargadores), ele batalhou para que se reconhecesse que a incompetência das Assembleias Constituintes deve ser interpretada muito restritivamente. Segundo ele, apenas em casos excepcionais,

em que a CE trata muito minuciosamente de um tema específico (como seria, segundo ele, o caso da ADI 89, a qual julgou procedente) seria possível falar nessa incompetência; nesses casos, o constituinte estadual estaria fraudando o poder de iniciativa dos demais Poderes.

Não obstante essa ressalva levantada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, a Corte parece ter julgado procedente a grande maioria das ADIs que tratavam desse tema sem atentarem para o grau de generalidade da norma impugnada. Assim, casos como os das ADIs 1080 e 243, que – como será novamente analisado adiante – cuidavam de normas bastante gerais, relativas a concursos para todos os cargos públicos do Estado, foram julgados procedentes. Nessas duas ações, foram poucos os ministros que perfilharam o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence.

No que tange ao caso da quantidade de Desembargadores, o debate foi outro. Tratava-se menos da generalidade da norma impugnada e mais de seu caráter organizador de um dos Poderes do Estado-membro. Nesse caso, mais uma vez o Ministro Sepúlveda Pertence defendeu a autonomia estadual, enfatizando o papel de destaque da CE no ordenamento local. Nesse sentido, a sua própria força democrática lhe daria condições de tratar de temas fundamentais para a organização do Estado – tais como a composição do Tribunal de Justiça – sem incorrer na alegada usurpação de iniciativa.

Enfim, quanto à autonomia formal, a principal conclusão parece ter sido a de que a jurisprudência do STF tem interpretado a incompetência da Assembleia Constituinte estadual como regra, quando se trata de matéria para a qual a CF estipula iniciativa reservada de outros Poderes. De forma radicalmente oposta ao entendimento propugnado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, a sua competência para tratar de tais matérias tem sido considerada excepcional pela maioria dos ministros. Parece plausível, então, a conclusão a que chega CARLOS BASTIDE HORBACH, em análise às ADIs 89 e 276:

"Essa orientação tolhe duplamente o poder constituinte estadual, que se vê impedido de estabelecer normas próprias de criação do direito local e igualmente não pode disciplinar matérias cuja iniciativa não esteja sob a competência parlamentar, como é o mencionado caso do regime jurídico dos servidores públicos. Impossível não concluir que tal entendimento limita em muito o poder constituinte dos Estados, que tem seu âmbito de disposição amplamente reduzido". 63

Passando agora à autonomia constituinte material, a conclusão a que se chegou parece confirmar ainda mais o posicionamento centralista do STF no controle de constitucionalidade das CEs. Aqui, fica mais claro o apego da Corte aos modelos de separação, independência e interação entre os Poderes já contidos na CF. Casos como os da necessidade de autorização parlamentar para viagens do Governador e para a realização de convênios e acordos pelo Poder Executivo são bastante ilustrativos. Neles, os Estados instituíram mecanismo de fiscalização do Legislativo sobre a Administração Pública em descompasso com os modelos federais de controle externo; para a Corte, na maioria dos casos, isso seria suficiente para que fossem inconstitucionais essas normas das CEs.

Em alguns poucos casos em que os dispositivos impugnados foram reconhecidos como constitucionais, isso se deu, aparentemente, não por uma deferência à autonomia dos Estados, mas por outras razões. Um exemplo interessante é o caso da adoção de medidas provisórias pelos Estados, questionada na ADI 2391. Aqui, a norma da Constituição catarinense somente foi reconhecida como constitucional por ter seguido o exato modelo de edição de medidas provisórias contidas na CF. É de se supor que, caso ela tivesse inovado em qualquer aspecto, o STF teria declarado a sua inconstitucionalidade.

Outro exemplo é a ADI 3225, em que se reconheceu a constitucionalidade do dispositivo atacado devido à compreensão de que uma autolimitação às deliberações da Assembleia Legislativa não geravam verdadeiramente um conflito entre Poderes; novamente, o argumento não foi o de prestígio à autonomia constituinte dos Estados, ainda que estes criassem mecanismos inovadores. Igualmente, na ADI 426, foi declarada a constitucionalidade de regras de intepretação, aplicação e integração do direito estadual apenas porque

⁶³ HORBACH, Carlos Bastide, Há unidade ou diversidade na jurisprudência federativa?, *Consultor Jurídico*, 28 set. 2013. Disponível em:http://www.conjur.com.br/2013-set-28/observatorio-constitucional-unidade-jurisprudencia-federativa.

não inovavam em face do que já dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Do ponto de vista da autonomia material, foi o Ministro Gilmar Mendes que se destacou por seus posicionamentos inovadores. Conforme foi visto, em duas ações, sua argumentação destoou em relação àquilo que apareceu nos demais casos: trata-se das ADIs 331 e 3853. Algumas das críticas que serão feitas nos próximos tópicos exploram esses argumentos e pretendem qualificálos como exemplares no contexto do federalismo instituído pela CF-88.

Estas foram as conclusões gerais a que se chegou a partir deste estudo. O que se propõe adiante são algumas críticas que podem ser feitas à jurisprudência do STF no controle das CEs.

5.2. Separação de Poderes: princípio ou conjunto de regras?

A pesquisa permitiu constatar que um dos principais limitadores à autonomia constituinte dos Estados está na própria concepção que os ministros do STF têm acerca do que seja o princípio da separação de Poderes. Parece estar pacificado na jurisprudência, conforme foi percebido em várias das ADIs analisadas, que não há como tratar a independência dos Poderes *in abstracto*, mas apenas em sua conformação concreta formulada pelo constituinte de 1988. Sob esse ponto de vista, a própria noção da separação de Poderes como um *princípio* fica mitigada, na medida em que ela passa a ser entendida, na verdade, como um conjunto de regras constitucionais.

No âmbito do controle de constitucionalidade das CEs, essa concepção atuou como estratégia argumentativa legitimadora de repressão a inovações do constituinte estadual nos mecanismos de interação entre Poderes. Assim, a conclusão a que se chegou é que o STF não verifica a constitucionalidade de dispositivos das CEs com base em um *princípio* constitucional (tal qual seria o princípio da separação de Poderes, enunciado logo no art. 2º da CF), mas com base em *regras*, o que possivelmente vai contra o preceituado nos arts. 25 da CF e 11 do ADCT. O problema da imposição aos Estados de regras, e não de princípios, está no fato de ela significar uma imposição de condutas imediatas a

serem seguidas pelos Poderes constituintes estaduais. Caso contrário, se o que se verificasse fosse uma efetiva imposição de um princípio, o que se estaria a impor ao constituinte estadual seriam *fins*, garantida a autonomia na definição dos meios de se alcançar a independência e harmonia entre os três Poderes em âmbito estadual.

O que se questiona, então, é se a interpretação que o STF dispensa ao princípio da separação de Poderes está em consonância com o projeto de federalismo albergado pela CF-88: um projeto de federalismo que efetivamente prestigiasse a autonomia constituinte dos Estados, expurgando qualquer possibilidade de *adaptação* às normas constitucionais federais ou *incorporação* destas.

Talvez uma interpretação mais adequada nesse sentido fosse a que conservasse a natureza principiológica da separação de Poderes como forma de garantir a autonomia dos Estados no delineamento de suas próprias instituições e mecanismos de diálogo entre Poderes. Nesse sentido, caberia ao STF exercer o controle de constitucionalidade como *ultima ratio*, isto é, em casos em que mecanismos instituídos pelos Estados flagrantemente ferissem um núcleo mínimo essencial da independência dos Poderes. Surge aí um novo problema: a definição do que seria o núcleo mínimo essencial do princípio da separação dos Poderes, o que poderia ser o tema de uma outra investigação.

A título de sugestão, poder-se-ia adotar como referência para o núcleo mínimo essencial do princípio o exercício por cada Poder de sua função típica (função normativa, pelo Poder Legislativo; função administrativa, pelo Poder funcão iurisdicional, pelo Poder Judiciário). Executivo inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de Poderes se uma norma constitucional estadual expressamente atribuísse a um Poder a prerrogativa de exercer função típica de outro. Nesse sentido, seria perfeitamente razoável a decisão proferida na ADI 322, em que se declarou inconstitucional norma que dava aos Prefeitos poderes de iniciativa legislativa preponderantes em relação aos poderes da própria Câmara de Vereadores, órgão legislativo municipal.

Um entendimento semelhante a esse parece ter sido o manifestado pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI 331. Naquela ocasião, ele enfatizou justamente que não bastaria um descompasso entre modelo estadual e modelo federal; a repressão a inovações locais no âmbito da separação de Poderes somente seria legítima se tais inovações tivessem efeitos realmente graves e instabilizadores – inconvenientes políticos, dificuldades práticas e perturbação do equilíbrio dos poderes ou da unidade nacional. Essa orientação, diferente da que tem sido tomada pelo STF, efetivamente contribuiria para o fortalecimento da autonomia dos Estados.

5.3. Afinal de contas, os Estados têm de respeitar os *princípios* ou as *regras* da CF?

No item 5.2 dessa conclusão, foi exposta a constatação de que um dos entendimentos do STF que mais limitam a autonomia constituinte dos Estados é a ideia da separação de Poderes como conjunto de regras, mais do que como princípio. Contudo, uma outra observação parece tornar ainda mais grave o entendimento da Corte: em alguns casos, ela deu prevalência a *regras* da CF acerca da separação de Poderes em detrimento de outros princípios constitucionais federais. Em outras palavras, alguns dos ministros defenderam que as CEs não poderiam trazer *regras* diversas das contidas na CF, ainda que estivessem em consonância com seus *princípios*. Essa compreensão aparentemente subverte o enunciado do art. 25, que prevê que os Estados devem obedecer a *princípios*, e não a *regras*, da CF.

Do ponto de vista da autonomia constituinte formal, as ADIs 1080 e 243 parecem ilustrar essa atuação problemática do STF. Na primeira, a norma constitucional estadual vedava as provas orais em todos os concursos públicos do Estado e, na segunda, eliminou-se limite máximo de idade para a realização de concursos. Conforme alguns dos ministros apontaram nos casos, a norma impugnada na ADI 1080 prestigiava o princípio da isonomia nos concursos públicos de todo Estado e, na ADI 243, privilegiava-se o princípio constitucional

de acessibilidade aos cargos públicos. Ainda que nos dois casos, as CEs estivessem respeitando e mesmo fortalecendo princípios contidos na CF, os dispositivos foram declarados inconstitucionais; isso, porque desrespeitavam simples regra de iniciativa legislativa reservada do Poder Executivo.

Outro caso em que foi explícito esse comportamento da Corte, agora na perspectiva da autonomia constituinte material, é a ADI 578, na qual foi atacada norma que previa eleição de diretores de escolas públicas estaduais. Embora o Ministro Marco Aurélio tivesse assinalado que a norma da CE estaria obedecendo e prestigiando o *princípio* constitucional da gestão democrática do ensino (expressamente previsto no art. 206, IV da CF), a decisão foi pela inconstitucionalidade. Isso com base em *regra* de nomeação e exoneração de servidores contida no art. 37, II da CF.

Apenas esses dois exemplos já bastam para mostrar que a interpretação dada pela Corte ao art. 25 da CF (e ao art. 11 do ADCT) é bastante subvertida, o que parece denotar um posicionamento centralista. De fato, impõe-se aos Estados uma simetria com regras da CF, mesmo quando a CE dá concretude a seus princípios em âmbito estadual. Assim como foi ressaltado acima, essa interpretação não parece condizente com o novo modelo de federalismo trazido pela CF-88; na verdade, mais se assemelha ao movimento de *incorporação* que caracterizou a atividade constituinte dos Estados na vigência da CF-67/69.

5.4. No controle de constitucionalidade das CEs, tudo que não está permitido pela CF está proibido aos Estados?

O posicionamento do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3853 enseja críticas importantes à atuação do STF no controle da validade das normas constitucionais estaduais. Sua proposta, embora aparentemente restrita ao âmbito da hermenêutica constitucional, tem implicações relevantes no próprio delineamento da autonomia dos Estados da Federação.

O que o ministro critica é aquilo que chama de um "argumento simplista no sentido de que 'o que não está permitido está proibido". Mais

especificamente, trata-se de uma forma de interpretação que enxerga as omissões da CF como verdadeiras proibições a que os Estados criem novas regras não previstas expressamente por ela. O contraponto a esse argumento – o qual parece ser dominante na jurisprudência do STF – seria o de que os Estados, dotados do poder constituinte decorrente, podem, mesmo na ausência de regramento expresso na CF, instituir novas regras.

Aplicando-se esse raciocínio ao tema deste trabalho, seria possível dizer que, segundo a nova interpretação defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, as CEs podem criar mecanismos de interação entre Poderes, ainda que a CF não tenha feito menção expressa a eles. Inclusive, caso essa orientação argumentativa tivesse sido aplicada pela Corte, vários dos casos acima analisados poderiam ter tido soluções diversas.

Peguem-se, por exemplo, os diversos mecanismos fiscalizatórios criados pelos constituintes estaduais – a autorização para realização de convênios e acordos pelo Poder Executivo, a fiscalização da aplicação de verbas estaduais ao ensino, a convocação dos Governadores de Estado, entre outros. Todos são instrumentos de fiscalização pelo Poder Legislativo sobre a atuação do Poder Executivo, mas nenhum deles é expressamente permitido pela CF. Da perspectiva hermenêutica defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, isso não tornaria tais mecanismos inconstitucionais; o fato de a CF ter previsto apenas algumas formas de controle não significaria uma vedação à criação de outras pelo constituinte estadual.

Reiterando o que foi dito acima, essa proposta hermenêutica parece muito mais consentânea com o federalismo pretendido pela CF-88. Isso, porque valoriza a autonomia constituinte dos Estados e, no âmbito da separação de Poderes, permite ao poder constituinte decorrente inovar nas brechas deixadas pelo poder originário, com vistas a fortalecer os mecanismos de fiscalização entre Poderes.

5.5. O poder constituinte decorrente como inovador institucional

Na esteira do que foi dito logo acima, parece pertinente concluir que o processo constituinte dos Estados pode se configurar como uma espécie de *locus* de experimentalismo e aperfeiçoamento institucionais, pelo menos – ressalte-se novamente – naquilo em que tange a separação de Poderes, único foco deste estudo. Isso, porque parece haver certa tendência, ainda que reprimida pelo controle de constitucionalidade, de as CEs inovarem quanto a aspectos da harmonia e independência dos Poderes em relação ao que é previsto pela CF.

Dois casos encontrados nesta pesquisa parecem fortalecer essa constatação. O primeiro caso é o da Constituição do Piauí, a qual atribuiu autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública do Estado, mesmo não tendo a CF previsto nada expressamente quanto a isso. Essa norma foi impugnada na ADI 575, analisada na seção 4.1.2.8, e, como foi visto, foi declarada inconstitucional pelo STF.

O segundo caso é o analisado na seção 4.2.2.2: a criação, pelas Constituições de alguns Estados, de Conselho Estadual de Justiça, órgão fiscalizador do Poder Judiciário, em âmbito estadual. Assim como no caso da autonomia da Defensoria Pública estadual, o STF também declarou inconstitucionais as normas que haviam criado esses Conselhos. Segundo os ministros, tal exceção à autonomia do Poder Judiciário, não previsto expressamente pela CF, violaria o princípio da separação de Poderes.

Curiosamente, em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 acabou acolhendo justamente aquelas inovações estaduais que, nos dois casos acima referidos, foram julgadas inconstitucionais pelo STF. Por um lado, ela acrescentou ao art. 134 da CF o §2º, o qual prevê explicitamente a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas estaduais, bem como a sua iniciativa de proposta orçamentária. Por outro lado, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), classificado como órgão do Poder Judiciário, segundo o art. 92, I-A, e com papel de controlar a atuação administrativa e financeira daquele Poder, bem como o cumprimento dos deveres funcionais dos Magistrados.

Esses dois exemplos parecem corroborar o ponto de vista inovador apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI 331 de que

"Nesse sistema de complementaridade, tenho que o texto federal pode até mesmo ser influenciado, em possível poder constituinte reformador, pelas experiências das constituições estaduais."

Essa constatação permite apresentar mais um argumento em favor de uma nova jurisprudência, mais favorável à autonomia constituinte material dos Estados: estes podem trazer, em suas CEs, relevantes inovações aos arranjos delineados pela CF e que podem ser aproveitados pelo poder constituinte de reforma, promovendo aperfeiçoamentos institucionais em nível federal.

Percebe-se que houve esse aproveitamento mesmo em casos em que o STF chegou a declarar inconstitucionais os dispositivos das CEs. É razoável imaginar, contudo, que a confirmação da constitucionalidade poderá estimular ainda mais o potencial das CEs de inspirarem possíveis reformas da CF. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, naquela mesma ação, "é preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual", o que não parece ter acontecido na jurisprudência do STF até agora.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.* São Paulo: Malheiros, 2007

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*, 4º ed. São Paulo: Saraiva, 1983

HORBACH, Carlos Bastide, Há unidade ou diversidade na jurisprudência federativa?, *Consultor Jurídico*, 28 set. 2013. Disponível em:http://www.conjur.com.br/2013-set-28/observatorio-constitucional-unidade-jurisprudencia-federativa>

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999

LEAL, Roger Stiefelmann. *A autonomia do Estado-membro e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm

LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do "princípio da simetria", Consultor Jurídico, 24 nov. 2012. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

RAMOS, Elival da Silva. *A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003

7. ANEXO - FICHAMENTO DOS ACÓRDÃOS

Para efeitos da pesquisa, as tabelas foram dispostas por ordem cronológica, segundo a data do julgamento definitivo – ou da medida cautelar, nos casos em que não houve julgamento definitivo. Para tornar mais fácil a consulta, foi elaborado o índice abaixo, organizado em ordem crescente do número das ADIs.

ÍNDICE ÀS TABELAS

ADI 89112	ADI 757112
ADI 98123	ADI 770142
ADI 104169	ADI 775188
ADI 111103	ADI 820167
ADI 132155	ADI 821115
ADI 135123	ADI 843143
ADI 137127	ADI 955160
ADI 157106	ADI 969167
ADI 165126	ADI 1080117
ADI 177122	ADI 1165140
ADI 179186	ADI 1166147
ADI 183123	ADI 1228120
ADI 217144	ADI 1255139
ADI 243137	ADI 1434134
ADI 244148	ADI 1505157
ADI 246158	ADI 1506133
ADI 248116	ADI 1557155
ADI 250144	ADI 1606128
ADI 274108	ADI 1746129
ADI 276129	ADI 1857151
ADI 282111	ADI 1914179
ADI 314103	ADI 1962141
ADI 322148	ADI 2124135
ADI 331191	ADI 2319140
ADI 342150	ADI 2391163
ADI 430116	ADI 2393152
ADI 462127	ADI 2453193
ADI 483138	ADI 2654141
ADI 523177	ADI 2710154
ADI 550146	ADI 2873177
ADI 572161	ADI 2911162
ADI 575132	ADI 2931158
ADI 578131	ADI 3225176
ADI 637156	ADI 3279184
ADI 668186	ADI 3295182
ADI 676121	ADI 3362170
ADI 687119	ADI 3644178
ADI 703145	ADI 3727181
ADI 738149	ADI 3853175
ADI 743146	ADI 3888180
ADI 749153	ADI 4102181

Acórdão	ADI 111-MC
Data do julgamento	25/10/1989 (DJ 24/11/1989)
Relator	Min. Carlos Madeira
Constituição Estadual	Bahia
Requerente	Governador do Estado da Bahia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Convocação de membros do Poder Executivo para prestar contas perante o Legislativo
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Não houve julgamento definitivo devido à revogação do dispositivo impugnado e consequente perda de objeto da ação
Ratio decidendi	Viola a separação de Poderes a Constituição Estadual que define como crime de responsabilidade o não comparecimento do Governador perante a Assembleia Legislativa para a prestação de informações.
Trecho dos votos	Min. Carlos Madeira: "Em nenhuma das Constituições brasileiras () foi prevista a convocação pelo Congresso, do Presidente da República, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto determinado. Previuse, sim, a convocação dos Ministros de Estado (). Ministros de Estado, porém, são auxiliares do Presidente da República. () Igual modelo inspira a autonomia dos Estados. No entanto, a Constituição do Estado da Bahia () estabelece verdadeira subordinação do Governador à Assembleia Legislativa, imputando-lhe crime de responsabilidade no caso de não atender à convocação (). Daí o fumus boni iuris do pedido da medida cautelar: a exigência constitucional baiana não se harmoniza com o modelo federal. Quanto ao periculum in mora, parece evidenciarse no justo receio que tem o Governador de Estado de sujeitar-se às injunções políticas () prevendo eventual constrangimento ao titular do Poder Executivo, sem que se possa deter o outro poder". [págs. 4 e 5]

Acórdão	ADI 314
Data do julgamento	04/09/1991 (DJ 20/04/2001)
Relator	Min. Carlos Velloso
Constituição Estadual	Pernambuco
Requerente	Procurador-geral da República (mediante representação do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Provimento de cargo de desembargador pelo Governador do Estado
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A nomeação de desembargadores cabe exclusivamente ao respectivo Tribunal de Justiça, sendo inconstitucional qualquer interferência do Governador do Estado.
Trecho dos votos	Min. Carlos Velloso: "A regra, pois, é o provimento do cargo de desembargador ser da competência dos Tribunais de Justiça, na forma do art. 96, I, 'c', da Constituição Federal. () Haveria, na Constituição Federal, outra previsão em sentido contrário à regra no sentido de que

compete privativamente aos Tribunais de Justiça prover os cargos de desembargador, excluídos os do quinto Constitucional? Penso que não. Sustenta-se, é certo que, determinando a Constituição Federal que é da competência do Presidente da República nomear os Ministros dos Tribunais Superiores, inclusive do Supremo Tribunal Federal (...) e dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho (...), deveria ser do Governador a competência para a nomeação dos juízes dos Tribunais estaduais, em obséquio à simetria federal. A questão a saber, no ponto, pois, é se a simetria federal constitui princípio constitucional estabelecido. A resposta é negativa. Quer dizer, o Estado-membro não está obrigado a repetir, na sua Constituição, aquilo que está posto em relação às instituições federais, a menos que, expressamente, a isto lhe obrigue a Constituição Federal. Não há dúvida, por outro lado, que pode e muita vez deve o estado-membro se orientar de conformidade com o modelo federal. Mas não está ele obrigado, repito, à observância de uma simetria pura e simples em relação à União. (...) Poderia o constituinte estadual, não há dúvida, seguindo a simetria federal destinar competência ao Governador para nomeação, em virtude de promoção, dos juízes aos Tribunais de segundo grau, não fosse a regra ou o princípio, em sentido contrário, inscrito no art. 96, I, 'c', a estabelecer a competência privativa do próprio Tribunal". [págs. 47 e 48]

Min. Celso de Mello: "O regramento constitucional instituído pelo legislador constituinte local, que venha a dispor sobre a organização do Poder Judiciário do Estado-membro, sofre, apenas, condicionamentos a ele impostos pelo dever de observância dos princípios inscritos na Constituição Federal. A questão do auto-governo da Magistratura constitui um dos pontos mais delicados no tema da divisão dos poderes. (...) O novo perfil constitucional do federalismo, muito embora obseguioso para com o postulado fundamental da autonomia dos Estados-membros, não autoriza, contudo, que as unidades federadas se afastem, no ponto, do modelo federal, que privilegiou, de modo essencial, no plano da organização judiciária local, o princípio do autogoverno da Magistratura. (...) É verdade que o constituinte federal, em regramento especificamente destinado à Justiça da União, subtraiu aos Tribunais federais, em função de consciente opção por ele próprio formulada, o poder de provimento, por autônoma deliberação administrativa, dos cargos judiciários que lhes compõem a estrutura organizacional. Prevaleceu, assim, no plano da organização judiciária federal, no que concerne aos Tribunais da União – e somente a estes -, o critério de investidura pelo Poder Executivo (...). Contudo, não se pode tomar esse modelo constitucional de organização judiciária, peculiar à composição dos Tribunais da União, como paradigma a ser observado de modo inflexível pelos Estados-membros. O apego à simetria, neste campo, pode significar um retrocesso na autonomia político-administrativa expressivamente ampliada e conquistada pelo Poder Judiciário local. (...) A exigência de subordinação normativa dos Estados-membros ao modelo federal pertinente à organização do Poder Judiciário da União traduz inaceitável descaracterização do sistema jurídico-constitucional que delineou, em seus aspectos fundamentais, o novo regime da Federação consagrado pela Constituição da República.

(...) O legislador constituinte estadual, ao conferir, ao Chefe do Poder Executivo local, o poder de promover o magistrado de carreira ao cargo de Desembargador, <u>vulnerou</u>, por isso mesmo, de modo frontal, o princípio do autogoverno da Magistratura (...). [págs. 78, 79, 80 e 81]] **Min. Octavio Gallotti:** "É certo que a mesma Constituição Federal conferiu competência, ao Presidente da República, para o provimento por acesso, dos cargos de Ministros e de Juízes dos Tribunais Federais. Mas não se deve considerar essa regra um princípio extensivo ao Estado, e sim um sistema paralelo ao regime diferenciado, estabelecido, conscientemente, pela Constituição, para o acesso dos Juízes estaduais de carreira". [páq. 97]

Min. Paulo Brossard: "Examino o primeiro fundamento da arguição, para notar que deste (sic) 1891 se diz que os poderes da União, independentes e harmônico, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e durante 100 anos coube aos Governadores nomear os membros dos Tribunais de Justiça, sem que ninguém, jamais, lobrigasse violação a esse princípio fundamental, até porque, competência igual, em relação aos tribunais federais, possuía e possui o Presidente da República. (...) A alegação segundo a qual a participação do Poder Executivo na composição dos tribunais tira a estes independência não tem seriedade. Fosse ela verdadeira e os tribunais federais seriam dependentes do Executivo, inclusive o Supremo Tribunal Federal. (...) No caso, a Constituição pernambucana foi de exemplar fidelidade à norma do art. 125 da Constituição Federal. Fez o que podia fazer, dispôs como podia dispor, e, diga-se de passagem, segundo os moldes do nosso centenário direito constitucional republicano e em harmonia com os preceitos adotados pela Constituição no que concerne os tribunais federais". [págs. 59, 60 e 67]

Min. Sepúlveda Pertence: "Ora, Sr. Presidente, já se demonstrou, à saciedade, nos votos anteriores, que, com relação aos Tribunais Federais, é explícita a competência presidencial para a nomeação de todos os seus membros, incluídos os de carreira. Não vejo, por mais que me esforce, por que presumir – salvo razão específica que o justificasse - um trato diferenciado entre os Tribunais Federais, de um lado, e os Tribunais Estaduais, de outro, a partir da letra de um dispositivo que, indiscutivelmente, compreende ambas as categorias de órgãos de jurisdição (...). O princípio geral, que se pode extrair na composição dos tribunais, é o do provimento de suas vagas por atos ou procedimentos complexos, que são instrumento de interferências recíprocas de Poderes ou órgãos diversos e que materializam, no particular, o mecanismo dos freios e contrapesos, que matiza o regime de separação e independência dos Poderes. (...) O que está em causa é uma opção do constituinte estadual de Pernambuco por uma regra que não me animo, repito, a dizer contrária a um princípio constitucional da União, o qual, paradoxalmente, não se aplicaria à União mesma, mas, apenas, aos Estados: reservo-me, pois, para saber se (...) essa regra, que é a regra geral em relação à União, erige-se, de sua vez, em princípio constitucional, de tal modo que impeça aos Estados a adoção da fórmula contrária". [págs. 88, 91 e 94]

Acórdão	ADI 157
Data do julgamento	05/02/1992 (DJ 19/05/1995)
Relator	Min. Paulo Brossard
Constituição Estadual	Amazonas
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação do Presidente
	do Tribunal de Justiça do Amazonas)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 06/12/1989 (DJ 20/04/1990), Rel. Min. Paulo Brossard
Tema	Aumento do número de desembargadores pela Assembleia Constituinte Estadual
Unanimidade/maioria	Maioria (unanimidade na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	Qualquer disposição da Constituição Estadual sobre a composição do Tribunal de Justiça do Estado fere a independência do Poder Judiciário, na medida em que restringe seu poder de iniciativa legislativa reservada referente a essa matéria.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Paulo Brossard: "A Assembleia Constituinte Estadual pode fixar livremente o número de desembargadores do Tribunal de Justiça ou essa liberdade é condicionada à iniciativa da Corte? Em outras palavras, a iniciativa desta, pacificamente reconhecida em relação à legislatura ordinária, vale também em relação à Constituinte estadual? () Mas, isto posto, forçoso é verificar que há segmentos já riscados pela Constituição Federal e que o Estado, querendo ou não, tem de acolher e aceitar, não dispondo, a respeito, de liberdade e autonomia a exercer. Assim, em relação ao Poder Judiciário, (e não só a ele), a Constituição Federal adianta uma série de regras que, por isso mesmo, preexistem à constituição estadual, que a elas está jungida, regras essas que são federais e federais continuarão a ser ainda que repetidas pelas Cartas estaduais. Neste particular, aos Estados não resta senão ajustarem-se às linhas já debuxadas ou claramente enunciadas na lei suprema da nação. No que se refere à organização do Poder Judiciário local, não se tratava de um vazio a preencher, mas de adequar o existente às novas dimensões do modelo federal. Às regras da Constituição Federal deveria adaptar-se o direito estadual. () Insistir-se-á na afirmativa de que o preceito vale em relação à legislativa ordinária e não valeria quanto à constituinte. Não me parece que a distinção encontre fundamento racional prestante, uma vez que preexistia ele na Constituição Federal, sob cujo império e em obediência à qual se reunia a própria constituinte estadual, a cujos preceitos estava vinculada e a cujas limitações estava obrigada. () A Constituição visualizada no seu sistema deseja, na verdade, a independência do Judiciário, estabelece a autonomia dos tribunais, em termos de autogoverno e auto-administração. Isto deflui, basicamente, da compreensão sistemática do capítulo dedicado ao Poder Judiciário. Ora, é o próprio tribunal que deve decidir a repeito (sic) da conveniência da alteração de seus membros. A aceitação de

autogoverno, o que resultaria tratar mal o princípio da separação dos Poderes (...). [págs. 30, 31, 32 e 39]

Min. Sepúlveda Pertence: "Não obstante, consciente disso, não posso deixar sem reparos a afirmação hoje ouvida aqui de que a tarefa da Assembleia Constituinte Estadual limitar-se-ia a uma mera tarefa de adequar o direito estadual preexistente às inovações do modelo federal compulsório superveniente. Isso ocorreu em 1967, antes doo art. 200, da Carta de 69. Mais cerimonioso o texto da Constituição de 1967, art. 188, dava às Assembleias Estaduais, por tempo limitado, o poder de adaptar as Constituições Estaduais à nova Constituição Federal. Com maior rigor e menos cerimônia em 1969, a Carta de 69, outorgada pela Junta Militar, resolveu simplificar as coisas e, no art. 200, simplesmente disse que o Direito Federal considerava-se incorporado, no que coubesse, às Constituições Estaduais. Mas não foi assim em 1988. (...) Agui, as Constituintes de Pernambuco e do Amazonas não se sentiram limitadas por um princípio constitucional que lhes impusesse aguardarem iniciativa dos Tribunais de Justiça para aumentar-lhes o número de integrantes. E repito: a Constituição de 1988 dispôs, em termos ortodoxos de federalismo, que as Assembleias Constituintes Estaduais não adaptariam o seu direito preexistente a coisa alguma, mas, sim, que elaborariam a Constituição dos Estados, observados os princípios da Constituição Federal (...). Pode erigir-se em um desses princípios a regra do art. 96, II, 'b'? Disso, Senhor Presidente, com todas as vênias não me convenci. (...) não vejo como distinguir, para entender que, com relação aos Estados, onde se lê 'Poder Legislativo' leia-se 'Poder Legislativo ou Constituinte Estadual'. (...) Mas qual é o campo desse princípio fundamental, desse princípio cardeal, posto logo no frontespício da Constituição, no seu art. 2°? É, obviamente, o regime dos Poderes instituídos. E princípio atinente aos poderes constituídos não se pode opor, data venia, nem pela letra nem (...) pelos princípios, a uma Constituinte Estadual – que é limitada, sim, que não é soberana, não, mas que por definição, porque é uma Constituinte, embora limitada, embora derivada, embora decorrente, embora restrita, é, em relação aos poderes instituídos do Estado, um poder superior a todos eles; ou então não seria uma Constituinte. (...) Não concebo, à falta de um princípio claro, indiscutível, da Constituição Federal, como se possa dizer que uma Assembleia que recebe autorização para constituir e reconstituir um Estado não possa dispor, com toda a carga da sua legitimação democrática, sobre a composição de um dos órgãos ou do Órgão Superior de um dos Três Poderes desse Estado. É certo que não levo essa supra-ordenação do poder constituinte estadual em relação aos demais poderes instituídos, às raias do absoluto. Já cheguei, em debate ainda inconcluso, a conceder que posso entender abusivo o exercício do poder constituinte estadual quando visa, efetivamente, a fraudar poderes ordinários que, por força da Constituição Federal, hão de tocar aos poderes instituídos. Não, entretanto, quando cuida-se da estrutura básica de um dos poderes do Estado". [págs. 56, 57, 58, 59 e 60]

Min. Célio Borja: "Mas a União e o seu poder constituinte não se substituem ao poder constituinte dos Estados. Quem cria (...) as

instituições locais é o constituinte local, é o constituinte estadual. Quem cria o poder executivo exercido pelo Governador, quem cria o poder legislativo exercido pela Assembleia, quem cria a Justiça Estadual, encarnada no Tribunal de Justiça e nos Tribunais e Juízes a ele subordinados, é o constituinte estadual. (...) Ensinaram-me, também, a distinguir entre o Poder Legislativo ordinário e o Poder Constituinte, distinção que vale tanto para a União, como para os Estados. Órgão constituído, o Tribunal tem uma atribuição que é prevista, prenunciada pela Constituição Federal (...), mas quem lhe dá as atribuições, quem o organiza, quem o institui é o Constituinte da correspondente órbita de Governo. (...) Agora, dizer-se (...) que não existe uma superioridade da norma constitucional estadual sobre a norma ordinária estadual também não me é possível assimilar". [págs. 61 e 62]

Min. Octavio Gallotti: "(...) a Constituição do Estado do Amazonas, assim como a Constituição do Estado de Pernambuco, só estariam contrariando a Constituição Federal se tivessem dado, à Assembleia Legislativa, ou seja, ao Poder Legislativo ordinário, a competência de alterar o número dos Desembargadores, sem proposta do Tribunal. Aí sim. Mas, quando a Assembleia Constituinte, tendo assumido o seu poder de organização do Estado, fixou o número dos membros do Tribunal de Justiça, penso que não infringiu aquela norma (art. 96, II, b), que é uma regra de processo legislativo ordinário, nem tampouco infringiu o princípio da independência dos Poderes a que estava adstrita pelo art. 25 da Constituição Federal. Isto porque não considero inerentes, essenciais ou indissociáveis da independência do Poder Judiciário, as normas que lhe confiram iniciativa exclusiva, para a elaboração legislativa". [págs. 63 e 64]

Min. Néri da Silveira: "É de entender, portanto, que a Constituição Federal quis reservar ao Tribunal de Justiça, não só a administração do Poder Judiciário local, mas a proposição de tudo aquilo que convenha à organização do Poder Judiciário nos Estados. Não há como se compreender não vinculado a esses preceitos o constituinte estadual, porque, qual decorre do sistema, ele dispõe de um poder limitado precisamente pelos princípios e regras da Constituição Federal. Assentou-se, aí, que ao Tribunal de Justiça está reservado formular o juízo de conveniência e de necessidade quanto ao aumento do número de seus membros. Compreendo que, no momento da elaboração da Constituição Estadual, não podiam os constituintes locais deixar à margem esses princípios da Constituição Federal, que têm fundamentalmente o propósito de resguardar a independência e a autonomia do Poder Judiciário nos Estados". [pág. 68]

Acórdão	ADI 274
Data do julgamento	05/02/1992 (DJ 05/05/1995)
Relator	Min. Octavio Gallotti
Constituição Estadual	Pernambuco
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação do Tribunal de
	Justiça de Pernambuco)

Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 16/05/1990 (DJ 08/06/1990), Rel. Min. Octavio Gallotti
Tema	Aumento do número de desembargadores pela Assembleia Constituinte
Tema	Estadual independente de iniciativa do Judiciário
Unanimidade/maioria	Maioria (unanimidade na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	Qualquer disposição da Constituição Estadual sobre a composição do
natio decidenti	Tribunal de Justiça do Estado fere a independência do Poder Judiciário,
	na medida em que restringe seu poder de iniciativa legislativa reservada
	referente a essa matéria.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Octavio Gallotti: "Passo, então, ao
	exame da matéria realmente delicada, e de mais dificultosa solução, que
	diz respeito à competência do Poder constituinte estadual para
	estabelecer a quantidade dos membros do Tribunal de Justiça, mesmo
	reconhecendo que seja necessária a iniciativa da Corte, para a alteração,
	enquanto obra do legislador ordinário. () A simetria compulsória com
	o mandato federal reduz-se, hoje, portanto, aos princípios inscritos na
	Constituição da República. Ora, quando o art. 99, II <u>b</u> , da Constituição de
	1988 atribui, aos Tribunais que menciona, a iniciativa para a alteração
	do número de seus membros, parece certo que não está a estabelecer
	algum princípio, e sim uma norma de processo legislativo – e de
	processo legislativo ordinário – dirigida ao Poder Judiciário e à
	Assembleia Legislativa – não ao Poder constituinte estadual, que não
	pode, por sua própria natureza, achar-se jungido à iniciativa alheia. Não
	há cogitar, assim, de aplicação direta da norma em causa (art. 99, II, <u>b</u>) à
	espécie em julgamento, mas somente que perquirir se o poder de
	iniciativa, nela previsto, há de ser, ou não, reputado consequência
	necessária ou indispensável do princípio de separação de poderes, este,
	sem dúvida, um princípio de observância obrigatória (). Não entendo,
	porém, que a iniciativa em causa, atribuída ao Tribunal no processo
	legislativo ordinário, possa ser considerada um elemento essencial da
	separação de poderes, e como tal, oponível ao Constituinte estadual. A
	este, cabe a estruturação dos poderes da Unidade da Federação, passo
	em que se inclui – parece impossível negar – a fixação do número dos
	membros do mais alto Tribunal local. () Num regime como o nosso, em que a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo abrange, além do
	aumento de despesa, a criação de qualquer cargo, e mais, a organização administrativa, a matéria tributária e a orçamentária, os servidores
	públicos e o regime jurídico dos funcionários (Constituição Federal, art.
	61, §1°), que espaço restaria à atuação do Constituinte estadual, a
	explicar sua convocação? Mais teria valido, então, repetir providência
	constante do art. 200 da Constituição de 1967 (Emenda n° 1-69): ()
	Nada disso é lícito invocar, perante a Constituição de 1988 (art. 25).
	Mesmo sendo decorrente do federal, o poder constituinte originário
	estadual está somente adstrito aos princípios da Constituição da
	República. () Ressalvo, para exame futuro, as hipóteses de fraude de
	iniciativa do Executivo ou do Judiciário, por meio do exercício do poder
	constituinte derivado, estadual (emenda à Constituição do Estado).
	Ressalvo, para o mesmo fim, os casos em que o constituinte originário
	estadual, projetando-se para além da missão inerente ao seu

funcionamento, precipita-se no pormenor de providências miúdas, da alçada natural da legislatura ordinária ou da própria Administração. Na espécie em julgamento, todavia, a previsão impugnada é inerente à tarefa de estruturação, confiada ao Poder constituinte estadual, comente sujeito aos princípios da Constituição Federal, ao nível dos quais não se insere a norma de reserva de iniciativa do Tribunal de Justiça, dirigida ao legislador ordinário estadual, como venho procurando demonstrar. Podia, assim, a Constituição de Pernambuco fixar, em vinte e cinco, o número de Desembargadores do Estado, motivo pelo qual não procede a ação, quanto ao <u>caput</u> do art. 58 e seu §1°, daquela Carta estadual, que reputo serem constitucionais". [págs. 41, 42, 43, 44, 47]

Min. Ilmar Galvão: "No que concerne à organização do Tribunal de Justiça, considerada como o de mais alto grau da Justiça local, estabeleceu a Constituição, no art. 96, II, 'b', o princípio de que a criação de cargo em seu quadro de juízes depende de proposta do próprio Tribunal ao Poder Legislativo. Com efeito, o referido art. 96, II, 'b', há de ser entendido como norma que reserva à competência do Tribunal a iniciativa de propor a alteração, para mais ou para menos, do número de cargos de Desembargador, sob pena de admitir-se interpretação conducente à redução da autonomia do Poder Judiciário em ponto que lhe é dos mais sensíveis, qual seja, o de iniciativa de lei que disponha sobre a organização judiciária dos Estados, que a nossa Carta confere expressamente aos Tribunais, no art. 125, §1°. Não há, portanto, senão entender que a alteração dos membros dos Tribunais deve resultar de lei de iniciativa da própria Corte. Contrariamente, data venia, ao entendido pelo eminente Relator, está-se, aí, diante de princípio que não se destina a limitar, apenas, a competência do legislador estadual ordinário, impondo-se, ao revés, por igual, ao Poder Constituinte local, frente ao qual opera, não como condicionante, já que inteiramente descabida a iniciativa do Tribunal perante a Assembleia Constituinte, mas como obstáculo instransponível que se antepõe a qualquer tentativa, do aludido órgão, no sentido de alterar a composição de Tribunal que lhe é preexistente. (...) De ter-se, pois, como consagrado por esta Corte, o entendimento de que a Constituição Federal, ao legitimar a Assembleia Legislativa para elaborar a Constituição do Estado, não lhe conferiu o poder de dotar os Estados de novas instituições, em substituição às que preexistiam e que foram reconhecidas como indispensáveis, pelo Poder Constituinte Federal, seja com a organização que possuíam, seja com as alterações por ele especificamente ditadas". [págs.53 e 56]

Min. Paulo Brossard: "(...) não se tratava de uma construção a ser levantada desde os alicerces, mas de uma reconstrução, ou melhor, de uma adequação do existente às linhas fundamentais da lei maior, a Constituição Federal. (...) Promulgada a Constituição Federal, os Estados foram chamados a ajustar-se às linhas desta. Não se tratava de um vazio a preencher, mas de adequar o existente às novas dimensões do modelo federal. Às regras da Constituição Federal deveria adaptar-se o direito estadual. É óbvio, por conseguinte, que o legislador estadual não tinha

poderes limitados, mas estava condicionado pelo Código fundamental da Nação". [pág. 58]

Min. Celso de Mello: "A Assembleia Legislativa, uma vez investida da função constituinte decorrente, exerce um poder de caráter inicial, na medida em que instaura, de modo inaugural, a ordem normativa fundamental do Estado-membro. Esta prerrogativa, não obstante a sua inquestionável subordinação à normatividade emergente da Carta Federal, confere ao Estado-membro – cujo poder de auto-organização também deriva da própria Constituição da República – a possibilidade de intervir, na fase de elaboração da Carta Estadual, 'para estabelecer a organização interna fundamental' da unidade federada (...)". [pág. 77]

Acórdão	ADI 282 (duas medidas cautelares)
Data do julgamento	20/03/1991 (DJ 29/11/1996) e 29/06/1992 (DJ 29/11/1996)
Relator	Min. Sydney Sanches (primeira medida cautelar) e Min. Ilmar Galvão
	(segunda medida cautelar)
Constituição Estadual	Mato Grosso
Requerente	Governador do Estado do Mato Grosso
Tema	Vários
Unanimidade/maioria	Na primeira medida cautelar, houve unanimidade quanto a alguns
	dispositivos e maioria quanto a outros. Na segunda, houve
	unanimidade.
Procedência/improcedência	A primeira medida cautelar foi parcialmente deferida. A segunda foi deferida.
Ratio decidendi	Houve inúmeras rationes decidendi, quanto a cada uma das questões
	tratadas. Em geral, foram rationes repetidas de outros julgados.
Trecho dos votos	PRIMEIRA MEDIDA CAUTELAR – Min. Sydney Sanches: "Não conheço do pedido de liminar de suspensão do art. 2º, § único, do ADCT da Constituição Estadual de Mato Grosso. É que já estão impugnados e suspensos os artigos 121, 122 e 123, que tratam do Conselho Estadual de Justiça. Consequentemente, já estão suspensos o art. 2º, § único, do ADCT, que fixam prazo para sua instalação. () Defiro a medida cautelar, com relação ao art. 32 do ADCT, porque, em princípio, compete, privativamente, ao Governador o ato de prover cargos públicos (art. 84, inc. XXV, da C. F., c/c art. 11 do ADCT). E consequentemente, ao Executivo é que cabe deliberar sobre a realização de concurso público para que possa preencher os de seus quadros, como é o caso da Procuradoria-Geral do Estado. () Trata-se, como se vê, de regime jurídico de servidor público, matéria que, em princípio, depende de iniciativa privativa do Governador, ao que se colhe dos artigos 61, §1º, alínea 'c', e do 11 do ADCT da Constituição Federal." [págs. 8, 11, 12 e 13] Min. Sepúlveda Pertence: "Mas, Sr. Presidente, não consigo me convencer, sob pena de esvaziar de todo o conteúdo do Poder constituinte derivado ou decorrente dos Estados, de que este molde federal do processo legislativo seja aplicado com essa rigidez, não às relações entre o Governador e a Assembleia Legislativa, em função legiferante ordinária, mas entre o Governador e a Assembleia constituinte estadual. () A Corte, em 25 de outubro de 1989, deferiu

liminar na Ação Direta 111, Relator o eminente Ministro Carlos Madeira, para sustar a eficácia de dispositivo da Constituição da Bahia que permitia à Assembleia, por votação de dois terços, convocar o Governador para esclarecimentos. No caso presente, o dispositivo parece muito mais radical: cria-se a obrigação para o Governador de submeter-se semestralmente a interpelações orais na Assembleia". [pág. 19 e 38] Min. Célio Borja: "Pergunta-se: o constituinte estadual não poderia estipular um prazo, dentro no qual o Governador houvesse de exercer sua competência privativa, para que esse Serviço tão importante, segundo a concepção do constituinte local, funcionasse com autonomia, em relação aos Serviços Policiais? Tal norma feriria o princípio da separação dos poderes? Penso, com a devida vênia, que não." [pág. 21] Min. Celso de Mello: "A fiscalização parlamentar ampla das atividades do Executivo – a partir do controle exercido sobre o próprio Chefe desse Poder do Estado - traduz exigência plenamente compatível com o postulado do Estado Democrático de Direito (cf, art. 1º, caput) e com as consequências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano. A forma republicana de governo (...) legitima a utilização, especialmente pelo Poder Legislativo, de meios e de instrumentos que tornem efetivo o processo de fiscalização (que deve ser permanente) dos atos e do comportamento do Executivo, quer no domínio político-administrativo, quer na esfera financeiroorçamentária". [págs. 34 e 35]

Acórdão	ADI 757-MC
Data do julgamento	05/11/1992 (DJ 11/12/1992)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Mato Grosso do Sul
Requerente	Governador do Estado do Mato Grosso do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Fixação de vencimentos e abonos de férias de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente o julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	Viola a separação de Poderes dispositivo constitucional estadual que
	invade iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo.
Trecho dos votos	Min. Ilmar Galvão: "Ao transplantar o princípio para a Carta Estadual, que foi incumbido de elaborar (art. 11 do ADCT/88), antecipou-se o constituinte estadual à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que é de caráter privativo para leis da espécie (art. 61, II, a, da Constituição Federal) e fixou, ele mesmo, o percentual devido aos servidores do Estado, a título da remuneração das férias dos servidores estaduais. Ao fazê-lo, é fora de dúvida que violou o princípio da separação dos Poderes, de que a mencionada norma é corolário". [pág. 84]

Acórdão	ADI 89
Data do julgamento	04/02/1993 (DJ 20/08/1993)

Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Minas Gerais
Requerente	Governador do Estado de Minas Gerais
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Em parte. Julgamento em 07/12/1989 (DJ 16/02/1990), Rel. Min. Sydney Sanches.
Tema	Forma de provimento de cargos públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para aspectos pontuais e setoriais do servidorismo público estadual é de iniciativa privativa do Poder ou órgão a que se refere e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "É certo, por outro lado, que essa limitação [do poder constituinte decorrente e emanada da Constituição Federal] não pode ir ao ponto de desfigurar o próprio Estado federativo como entidade autônoma, como aconteceria se se exigisse do constituinte estadual observância indiscriminada da literalidade das normas da Constituição Federal. () A Constituição Estadual, assim, não precisa ser mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal, bastando-lhe observar os princípios nesta estabelecidos. () Entre esses princípios, avulta o da independência dos Poderes, erigido à condição de princípio sensível, no art. 34, IV, da Constituição Federal. Tem ele, por corolário, o princípio da colaboração do Chefe do Poder Executivo no processo de elaboração das leis, seja através de iniciativa, notadamente a privativa, prevista no art. 61, parágrafo 1º da Magna Carta, seja por meio do exercício do direito de veto, que lhe é assegurado no art. 66, parágrafo 1º e seguintes, do mesmo Texto. Colhe-se dessa premissa, a consequência lógica de que as Assembleias Legislativas foram legitimadas pelo referido art. 11 do ADCT/88, tão-somente para a elaboração de normas constitucionais institutivas, isto é, aquelas através das quais são traçados esquemas gerais de estruturação do Estado e atribuições de órgãos, entidades ou institutos que o integram. Não lhe foram conferidos poderes para a elaboração de constituição em sentido amplo, simplesmente formal, que pudesse comportar a constitucionalização de normas sem conteúdo político institucional, subtraindo-as do regime do direito comum, onde forçosamente haveriam de ser contidas. Se iniciativas dessa ordem podem ser consideradas inevitáveis em relação ao poder constituirte originário, não são elas toleradas no que toca ao poder constituirte originário, não são elas toleradas no que toca ao poder constituirte originário, não são elas toleradas no que toca ao poder constituirte originário, não são elas toleradas no que toca a elaboração de con

violando o princípio da colaboração dos demais Poderes, notadamente o Executivo, na feitura das leis, cuja observância lhe é adstrita. Foi o que aconteceu no presente caso. Com efeito, o constituinte de Minas Gerais fez inserir na parte transitória da Carta Estadual de 1989, uma série de normas que, pelo restrito âmbito de sua aplicação, não teria cabimento seguer em um estatuto de servidores". [págs. 81, 82, 83 e 84]

Min. Sepúlveda Pertence: "Desde o início da vigência da Constituição, pôs-se no Tribunal o problema (...) de saber se o regime constitucional continuava, após 1988, a erigir as regras do processo legislativo federal em princípios de absorção compulsória pelas ordens constitucionais estaduais. Longa reflexão (...) convenceu-me de que não é decisiva, para afastar o caráter de princípio constitucional de absorção compulsória das regras básicas do processo legislativo, a circunstância de não haver a Constituição incluído, expressamente, entre os princípios sensíveis no art. 34, VII, o processo legislativo, ao contrário do que fazia a Carta de 1969 no art. 13. É que, mais que em princípio sensível, no art. 2°, a Constituição erigiu a independência e a harmonia dos Poderes num dos princípios fundamentais do regime constitucional da República. De tal modo que entendo que hão de reconhecer-se princípios constitucionais de observância compulsória nas linhas básicas do processo legislativo federal, em tudo aquilo que disser respeito à mecânica de equilíbrio dos Poderes, em tudo aquilo que atingir ou puder atingir à independência e à harmonia dos Poderes. Com efeito, Sr. Presidente, é evidente que o processo legislativo é um dos cenários básicos em que se põe o problema, em que se resolve o problema do jogo dos poderes na estrutura do Estado. E não há um modelo a priori de independência e harmonia dos Poderes. O regime brasileiro de independência e harmonia dos Poderes há de ser extraído daquele desenhado no texto positivo da Constituição, no qual, repito, o processo legislativo é um dos momentos mais relevantes de identificação. Aplicar-se-iam, no entanto, esses princípios básicos do processo legislativo, atinentes ao sistema dos Poderes constituídos, também à Assembleia Constituinte Estadual? É outro tema que tem recorrentemente vindo à Mesa, ainda que em juízos liminares ou como fundamento não necessário à solução de uns poucos julgamentos de mérito. (...) Não aplico, e não consigo me convencer que se deva aplicar, em toda a extensão, a reserva constitucional de iniciativa do Poder Executivo, com relação à legislação ordinária estadual, aos poderes da Assembleia Constituinte Estadual. Do contrário, já o disse, reduziríamos à expressão ainda mais restrita do que aquela que efetivamente tem, a amplitude da autonomia constitucional dos Estados-membros. Em tudo quanto dissesse respeito, por exemplo, ao servidor público, que é tema a que a própria Constituição Federal tem dado relevo constitucional, teriam de permanecer silentes os constituintes estaduais: o tema diria respeito ao regime dos servidores públicos e, consequentemente, não poderia ser tratado pelas Constituições estaduais, porque sujeito, no modelo federal do processo legislativo ordinário, à iniciativa reservada do Executivo. (...) Creio que é preciso distinguir aquilo que constitua tema que a própria Constituição Federal erigiu à dignidade constitucional e sobre o qual, portanto, há de reconhecer-se o poder da Assembleia Constituinte Estadual para, de sua vez, dele tratar, daqueles temas miúdos, quase sempre de disposições transitórias sobre situações tópicas de grupos de servidores desta ou daquela carreira do serviço público do Estado, em que, nesta segunda hipótese, efetivamente se deva reconhecer, no seu trato pela Constituição Estadual, uma obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da iniciativa reservada do Poder Executivo. (...) Creio, mais uma vez, que esses limites do âmbito material da competência constituinte estadual hão de ser buscados a partir do direito positivo. A distinção entre normas materialmente constitucionais e normas formalmente constitucionais é cada vez mais artificial, data venia, desde quando o constitucionalismo contemporâneo superou as linhas básicas do constitucionalismo liberal ortodoxo. É constitucional aquilo que, no momento histórico da elaboração de uma determinada constituição, o constituinte entendeu dever receber a dignidade e o reforço de eficácia, de forma jurídica, das normas constitucionais. Por isso já pude dizer, em tema mesmo de funcionário público, que toda matéria que é objeto da própria Constituição Federal não poderia ser, a priori, subtraída do poder de disposição do constituinte estadual, apenas à base de critérios abstratos de distinção entre o que seriam normas materialmente constitucionais ou normas só formalmente constitucionais. (...) Trata-se de uma série de disposições transitórias que, efetivamente, cuidam de situações tópicas, de situações quase individualizadas de setores do serviço público do Estado, e que não encontram, no modelo de matéria constitucional da Constituição da República, título de legitimação bastante para que a Constituinte local se possa subtrair, antecipando o trato destas matérias na Constituição Estadual, ao princípio da reserva de iniciativa do Poder Executivo". [págs. 89, 90, 91 e 92]

Acórdão	ADI 821-MC
Data do julgamento	05/02/1993 (DJ 07/05/1993)
Relator	Min. Octavio Gallotti
Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Criação de Conselho orientador dos órgãos de comunicação social do Estado
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente o julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	A criação de tal Conselho feriria a competência do Governador de dirigir a administração pública estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.
Trecho dos votos	Min. Octavio Gallotti: "Dentre essa pletora de proposições, parecemme bastarem – a fim de emprestar relevo à fundamentação jurídica do pedido – as questões vinculadas à separação dos Poderes e à exclusividade de iniciativa do Chefe do Executivo, bem como à competência privativa deste para exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração". [pág. 279]

Acórdão	ADI 248
Data do julgamento	18/11/1993 (DJ 08/04/1994)
Relator	Min. Celso de Mello
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Forma de provimento de cargos públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir questões relativas a concurso público é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	Min. Celso de Mello: "A par do descumprimento do postulado constitucional do concurso público, que caracteriza vício de natureza material, o Governador do Rio de Janeiro alega, como fundamento de sua pretensão, a inobservância de um relevantíssimo aspecto de ordem formal, consistente na usurpação, pela Assembleia local, da competência do Chefe do Poder Executivo para iniciativa do processo legislativo na matéria em análise (CF, art. 84, VI, c/c art. 61, §1°, II, a). Tenho por procedente, também nesse ponto, a arguição de inconstitucionalidade deduzida pelo Autor, na medida em que a iniciativa reservada conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo revela-se projeção específica do princípio da separação de poderes. Com efeito, ao editar as normas ora impugnadas, o constituinte local antecipou-se ao Governador do Estado, condicionando-lhe a atuação discricionária em matéria que, por dizer respeito ao provimento de cargos públicos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo, insere-se na esfera de sua exclusiva competência. () a douta Procuradoria-Geral da República observou: '() E não tem o relevo pretendido, por outro lado, o fato de que as normas impugnadas estejam inseridas na Constituicão do Estado do Rio de Janeiro, e não se tratem de normas ordinárias. O que importa é que houve usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, a qual não é menos grave por emanar de um Poder Constituinte, que, sendo decorrente e meramente autônomo, não pode evidentemente sobrepor-se, por via transversa, ao estabelecido pelo Poder Constituinte originário e soberana'. [págs. 32 e 33]

Acórdão	ADI 430
Data do julgamento	25/05/1994 (DJ 01/07/1994)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Mato Grosso do Sul
Requerente	PSDB

Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Não. Julgamento em 22/03/1991 (DJ 26/04/1991), Rel. Min. Sepúlveda Pertence
Tema	Concurso público e provimento de cargos públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir o regime de provimento de cargos públicos é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Sepúlveda Pertence: "O parecer do Ministério Público sustenta ainda a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, porque atinente ao regime de provimento de cargos públicos, a sua inserção em dispositivo constitucional local usurpa a iniciativa reservada ao Poder Executivo para a propositura da lei ordinária sobre a matéria, princípio da Constituição Federal extensível ao ordenamento dos Estados-membros. Também eu já tenho me manifestado no sentido de que as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de distribuição de iniciativa – são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes (v.g. ADIn 822, med. cautelar, 5.2.93, Pertence, Lex 175/104). Tenho, contudo, posição restritiva quanto à oponibilidade sem temperamentos do princípio – que diz com as relações entre poderes constituídos – ao poder constituinte estadual. Não obstante, em casos como o presente, acabei por firmar convicção de que a disciplina, em normas constitucionais locais – não de questões atinentes às bases do regime jurídico do pessoal do Estado-membro, mas, sim, de temas pontuais de interesse de setores específicos do funcionalismo e inadequados ao trato das constituições, representam verdadeira fraude à iniciativa do Governador (cf., v.g., meus votos na ADIn 231, cit.; Lex 174/7, e na ADIn 89, 4.2.93, Galvão, Lex 180/5,22) Desse modo, reputando configuradas a inconstitucionalidade material e a invalidez formal do art. 23 do ADCT/89 do Mato Grosso do Sul, julgo procedente ação: é o meu voto". [págs. 33 e 34]

Acórdão	ADI 1080-MC
Data do julgamento	29/06/1994 (DJ 28/02/2003)
Relator	Min. Celso de Mello
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Procurador-Geral da República (por representação do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Regulação dos concursos para ingresso no serviço público
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente o julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir o exato formato do concurso público é de iniciativa privativa do Poder ou órgão a que se refere e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.

Trecho dos votos

Min. Celso de Mello: "A Emenda Constitucional nº 2, de 15/12/93, promulgada pela Assembleia Legislativa, ao estabelecer a cláusula de proibição da prova oral nos processos seletivos realizados por aquele Estado-membro, incluiu, na sua esfera de abrangência normativa, também os concursos públicos para provimento dos cargos iniciais da Magistratura e do Ministério Público, ressalvando, unicamente, a possibilidade de adoção de prova didática para os cargos de Magistério. (...) Dentro desse contexto normativo, não pode, o Estado-membro, a pretexto de exercer a sua competência reformadora, transgredir os postulados fundamentais que regem, no plano de nossa organização político-jurídica, as relações institucionais entre os Poderes, notadamente aqueles princípios constitucionais que dispõem sobre a prerrogativa de instauração do processo de positivação formal do Direito. O legislador constituinte estadual, ao promulgar a norma ora impugnada, antecipou-se aos Chefes do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, **bem assim** ao Presidente do Tribunal de Contas local, **impondo-lhes**, em matéria sujeita à sua **exclusiva** esfera de iniciativa, um vínculo jurídico subordinante que lhes afetou, em suas respectivas áreas, a discricionariedade na formulação inicial da proposição legislativa pertinente à disciplina jurídica dos concursos públicos. Na realidade, a Emenda Constitucional em causa (EC 02/93) simplesmente pré-excluiu a possibilidade de o Governador do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Presidente do Tribunal de Contas estadual e o Procurador-Geral de Justiça, agindo com autonomia no âmbito dos seus respectivos domínios institucionais, apresentarem projetos de lei ao Poder Legislativo daquela unidade federada, propondo, a partir de um juízo eminentemente discricionário, a realização de provas orais, como uma das etapas possíveis e inerentes ao procedimento do concurso público. (...) A Constituição da República, embora impondo a necessária adoção de concurso público, para efeito de ingresso no serviço público - atendendo, assim, as exigências que decorrem dos princípios da isonomia, da moralidade administrativa e da impessoalidade - limitou-se a estabelecer, de acordo com as peculiaridades do cargo, a realização de provas ou de provas e títulos, sem discriminar, no entanto, o conteúdo e as modalidades que deverão revestir as provas a serem aplicadas aos candidatos. (...) Isso significa, portanto, que a Carta Federal, na disciplinação dessa matéria, reservou, ao legislador comum, um campo de atuação discricionária, permitindo**lhe** estabelecer – **com base** em juízo de conveniência, **observadas** as regras pertinentes ao processo legislativo e as peculiaridades próprias dos cargos públicos em disputa - a necessidade, ou não, em cada caso, da realização de provas orais. O ato estatal ora questionado, por assumir estatura formalmente constitucional, inviabilizou a formulação, pelo legislador comum, desse juízo de conveniência. Mais do que isso, a rigidez normativa que qualifica a espécie ora impugnada inibe os titulares do poder de iniciativa das leis de exercerem, em toda a sua plenitude, nas matérias postas sob cláusula de reserva, a prerrogativa constitucional que lhes é inerente e que abrange a possibilidade de formulação inicial, ainda que suscetível de confirmação legislativa posterior, de juízo discricionário sobre a conveniência da efetivação de

p	provas orais. () Esse vício jurídico , de índole formal, revela-se
e	extremamente grave, na medida em que, desconsiderando a cláusula
d	de privatividade na instauração do processo de formação das leis – e
d	desconhecendo, sobretudo, o postulado do autogoverno da
N	Magistratura, do Tirbunal de Contas e do Ministério Público () – ofende
C	o dogma da separação de poderes". [págs. 106, 109, 111, 112 e 113]
l n	Min. Marco Aurélio: "O nobre Ministro-Relator aponta que estaria
i	nfringida a Carta de 1988 quanto à iniciativa reservada ao Judiciário, ao
N	Ministério Público e, também, ao Tribunal de Contas no
e	encaminhamento de projeto de lei. Porém, trata-se de matéria que, a
n	meu ver, sob pena de caminhar-se para a colocação em plano secundário
	do princípio isonômico, não pode ser disciplinada de forma setorizada.
E	Entendo que estamos diante de um tema que somente poderia ser
	objeto de disposição da maneira como o foi – linear –, alcançando,
	portanto, os três Poderes. () Indefiro a liminar". [pág. 117]

Acórdão	ADI 687
Data do julgamento	02/02/1995 (DJ 10/02/1996)
Relator	Min. Celso de Mello
Constituição Estadual	Pará
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Convocação de membros do Poder Executivo para prestar informações perante o Legislativo, no âmbito municipal; tipificação, pela Constituição Estadual de crime de responsabilidade; competência para o julgamento de Prefeito; sucessão e substituição do Prefeito e Vice-Prefeito; competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado
Unanimidade/maioria	Unanimidade para alguns dispositivos e maioria para outro
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	As rationes decidendi são várias, já que vários são os dispositivos impugnados. Quanto àquilo que se relaciona a esse trabalho, tem-se que a convocação do Chefe do Poder Executivo municipal pela Câmara dos Vereadores fere a separação de Poderes, pois o coloca em uma posição de subordinação em relação ao Poder Legislativo.
Trecho dos votos	Min. Celso de Mello: "Sustenta-se, inicialmente, a inconstitucionalidade do art. 60 da Constituição do Pará, que assim dispõe: 'Art. 60 — A Câmara poderá convocar o Prefeito ou seus auxiliares para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada'. (grifei) A douta Procuradoria-Geral da República, apreciando a validade jurídica do dispositivo em questão, manifestou-se por sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos (fls. 44/45): '() A norma é incompatível com o art. 22, I, da Constituição Federal, que atribui competência privativa à União para legislar sobre direito penal, sem qualquer distinção entre

crimes comuns e de responsabilidade. (...) Ademais, o dispositivo trata de matéria concernente ao relacionamento entre os poderes municipais, estabelecendo modalidade de perda de mandato, dependente de julgamento da própria Câmara de Vereadores (Constituição do Estado, art. 65), à inteira revelia do direito federal, afrontando assim o princípio da independência e harmonia dos Poderes, inscrito no art. 2° da Constituição Federal.'

Entendo assistir plena razão à douta Procuradoria-Geral da República, pois o legislador constituinte estadual, ao formular a norma inscrita no art. 60 da Constituição local, claramente transgrediu os limites a que estão sujeitas todas as unidades federadas regionais, como resulta claro do preceito consubstanciado no art. 25 da Constituição da República. Não se ignora que a autonomia dos Estados-membros constitui um dos fundamentos essenciais em que repousa a própria estrutura institucional da Federação. Essa autonomia institucional, considerada a dimensão político-jurídica em que ela se projeta, confere, ao Estadomembro, o poder de auto-organização que lhe permite definir, por efeito de autônoma deliberação, a sua própria ordem constitucional, como reconhece o magistério da doutrina (...). A Constituição estadual, portanto, represente, no plano local, a expressão jurídica mais elevada do poder autônomo que a Lei Fundamental da República atribuiu aos Estados-membros no âmbito da organização federativa consagrada na Constituição Federal. Essa eminente prerrogativa institucional, contudo, não se reveste de caráter absoluto. Acha-se submetida, ao contrário, quanto ao seu exercício, a expressivas limitações jurídicas impostas pela própria Carta Federal (...). Cumpre regidtrar, ainda, além do precedente mencionado pela douta Procuradoria-Geral da República, o julgamento da ADI 111/BA, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, que teve por objeto dispositivo de idêntico conteúdo, inscrito na Constituição do Estado da Bahia, que prevê a convocação, pelo Poder Legislativo, para efeito de comparecimento perante a instância parlamentar, do Chefe do Poder Executivo estadual. (...) Tal prescrição normativa também implica clara transgressão ao princípio da separação de poderes, pois expõe o Chefe do Executivo a um estado de submissão institucional ao Poder Legislativo municipal, sem guardar qualquer correspondência com o modelo positivado na própria Constituição da República. À semelhança do Presidente da República e do Governador do Estado, que não podem ser constrangidos a comparecer perante órgãos parlamentares, também o Prefeito do Município não se submete - em obséquio ao postulado da divisão funcional do poder – ao dever de apresentar-se, compulsoriamente, mediante convocação do Legislativo, à Câmara de Vereadores". [págs. 19, 20, 21, 22 e 24]

Acórdão	ADI 1228-MC
Data do julgamento	15/03/1995 (DJ 02/06/1995)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Amapá

Requerente	Governador do Estado do Amapá
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Aprovação da Assembleia Legislativa para nomeação de Procurador-
	Geral de Justiça
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Ainda não houve julgamento de mérito
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	Min. Sepúlveda Pertence: "Sob o regime constitucional decaído, o Tribunal entendeu ofensiva da independência os Poderes qualquer disposição que submetesse à aprovação do Legislativo nomeações de competência do Executivo para cargos que não correspondessem nos Estados àqueles cujo provimento a Constituição Federal condicinara (sic) à anuência do Senado (). A situação alterou-se, é certo, na Constituição de 1988: depois de enumerar as autoridades — cuja nomeação pelo Presidente da República ficou condicionada à aprovação do nome pelo Senado, o art. 52, III, f, admitiu que a lei estendesse o mesmo regime ao provimento de outros cargos. Parece evidente, contudo, que essa competência legislativa não alcança os cargos cujo preenchimento pelo Poder Executivo foi especialmente disciplinado pela própria Constituição, sem que nela mesma se previsse a interferência do Poder Legislativo: nessa hipótese é que se insere o art. 128, §3°, onde — ao contrário do que sucede com o Procurador-Geral da República (art. 128, §1°) — se limitou a escolha do Procurador-Geral da Justiça dos Estados pelo Governador aos integrantes de lista tríplice formada pelo Ministério Público, mas não sujeitou a nomeação do escolhido à aprovação do Legislativo. Com efeito. A separação, independência e harmonia dos poderes — princípio fundamental da República (CF, art. 2°), erigido em limitação material à reforma da Constituição (art. 60, §4°, III) — não são conceitos de significação inequívoca a priori: para a ordem jurídica brasileira, o seu conteúdo se extrai do regime de poderes positivado na Constituição. Por isso, à norma infraconstitucional — aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados —, não é dado criar novas formas de interferência de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. É orientação a que tem sido sensível invariavelmente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal". [págs. 11, 12 e 13]

Acórdão	ADI 676
Data do julgamento	01/07/1996 (DJ 29/11/1996)
Relator	Min. Carlos Velloso
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 20/03/1992 (DJ 15/05/1992), Rel. Min. Carlos
	Velloso

Tema	Autorização, pela Assembleia Legislativa, para realização de convênios, convenções e acordos pelo Poder Executivo.
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	"A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados"
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Carlos Velloso: "A matéria, como se vê, objeto da mencionada ADIN nº 462-BA, é semelhante à que é versada aqui. Lá, o Plenário, por unanimidade, concedeu a medida cautelar, porque entendeu relevante o fundamento jurídico da arguição de inconstitucionalidade dos incisos acima transcritos: ofensa ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes (). Do exposto, forte no precedente – ADIN 462-BA – certo que, também, nas ADINs 165, 331 e 342, que tratam de matéria semelhante, a cautelar foi concedida, defiro a liminar ()" [pág. 89] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Carlos Velloso: "Julgando as Representações 1024-GO, Relator Ministro Rafael Mayer (RTJ 94/995) e 1.210-RJ, Relator Ministro Moreira Alves (RTJ 115/597), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes aos que estão sendo impugnados nesta ação, inscritos nas Constituições dos Estados de Goiás e do Rio de Janeiro. Em ambos os acórdãos, acentuou-se que 'a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados'". [pág. 75]

Acórdão	ADI 177
Data do julgamento	01/07/1996 (DJ 25/10/1996)
Relator	Min. Carlos Velloso
Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 09/03/1990 (DJ 14/02/1992), Rel. Min. Francisco Rezek
Tema	Autorização, pela Assembleia Legislativa, de dívidasda administração pública e de convênios realizados pelo Poder Executivo
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	"A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados"

Trecho dos votos	Vide ADI 676.
------------------	---------------

Acórdão	ADI 135
Data do julgamento	21/11/1996 (DJ 15/08/1997)
Relator	Min. Octavio Gallotti
Constituição Estadual	Paraíba
Requerente	Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Criação de Conselho Estadual de Justiça
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Fere a independência e autonomia do Poder Judiciário a criação de um Conselho Estadual de Justiça, com membros estranhos à magistratura, para fiscalizar a atividade administrativa do Judiciário estadual, bem como o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.
Trecho dos votos	Min. Octavio Gallotti: "Penso que repousa, a essência da presente controvérsia, sobre a aplicação do próprio princípio da separação dos Poderes (art. 2° da Constituição), do qual é simples corolário o da autonomia administrativa e financeira do Judiciário (art. 99) (). Do exercício dos poderes de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário estadual, outorgados, sem reserva, pela Constituição da Paraíba, afigura-se indissociável (até mesmo sob pena de se revelarem eles ociosos), alguma parcela de ingerência e de iminência repressiva do Colegiado estranho ao Judiciário, a que se pretende incumbir dessas tarefas, em detrimento da integridade da garantia de independência da magistratura. () Mostram, todavia, a ciência do Direito Constitucional e a observação histórica dos costumes políticos, que a independência de um Poder é inseparável da autonomia administrativa e da segurança proporcionada pela conquista da gestão autônoma dos meios postos pelo Estado à sua disposição, para garantir a administração e a distribuição de Justiça, papel destinado pela Constituição à responsabilidade de um Poder Judiciário nacional. Não à de outros órgãos e entidades, que a ele não pertençam, como se estabelece no dispositivo impugnado". [págs. 22 e 23]

Acórdão	ADI 98 – ADI 183
Data do julgamento	07/08/1997 (DJ 31/10/1997)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Mato Grosso
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação de
	Desembargadores do Tribunal de Justiça do Mato Grosso)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 18/10/1989 (DJ 31/10/1997), Rel. Min. Celso
	de Mello.
Tema	Disciplina da vitaliciedade dos magistrados e criação de Conselho
	Estadual de Justiça

Unanimidade/maioria	Unanimidade (na medida cautelar, unanimidade quanto a alguns
	dispositivos e maioria quanto a outros)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal estabeleceu exaustivamente as hipótese de
	aposentadoria compulsória de magistrados, o que impede os Estados de
	estipular outras, sob pena de violar a independência do Poder Judiciário
	estadual. Da mesma forma, o poder constituinte originário não previu
	exceção ao autogoverno do Judiciário que permitisse a criação de órgão
	de controle externo sobre aquele Poder.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO - Min. Sepúlveda Pertence: "O art. 92, V, da
	Constituição de Mato Grosso criou nova hipótese de aposentadoria
	compulsória dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado que,
	prescreve, "será transferido obrigatoriamente para a inatividade, com
	vencimentos integrais, quando complementar dez anos de Tribunal,
	desde que tenha alcançado trinta anos de serviço". () A
	incompatibilidade entre as normas questionadas e a Constituição da
	República não demanda voos maiores. Na estrutura do
	constitucionalismo federal brasileiro, se não se quer alçar às alturas
	conceituais dos princípios constitucionais uma série de normas
	pontuais, será necessário reconhecer a existência de uma terceira
	modalidade de limitações à autonomia constitucional dos Estados: além
	dos grandes princípios e das vedações – esses e aqueles, implícitos ou
	explícitos – hão de acrescentar-se as normas constitucionais centrais
	que, não tendo o alcance dos princípios nem o conteúdo negativo das
	vedações, são, não obstante, de absorção compulsória – com ou sem
	reprodução expressa – no ordenamento parcial de Estados e Municípios
	(). Nessa categoria, insere-se induvidosamente o art. 93, VI, da
	Constituição Federal, a teor do qual, cuidando-se de magistrados, "a
	aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez e
	aos setenta anos de idade". Trata-se de norma de absorção forçada
	pelos Estados, na medida em que insere – como explícito no caput do
	art. 93 – entre os "princípios" a serem observados no Estatuto da
	Magistratura, que é lei complementar cujo campo normativo abrange
	tanto os magistrados federais quanto os locais, como ressai da estrutura
	nacional do Poder Judiciário, delineada no art. 92, que compreende os
	juízes e tribunais da União e dos Estados. Por seus termos – ao contrário
	de outros incisos do mesmo rol –, o art. 93, V – antecipação do conteúdo
	da lei complementar de âmbito nacional – não constitui simples limite
	negativo às leis específicas da União e dos Estados relativas ao regime
	funcional dos respectivos magistrados: contém trato exaustivo das
	hipóteses de sua aposentadoria voluntária ou compulsória, que as
	ordens parciais subordinadas não podem nem restringir nem ampliar
	() Com mais razão, não há como admitir pudessem ou possam hoje,
	os Estados subtrair garantias inseridas nas regras constitucionais
	centrais do estatuto da magistratura: é ponto assente que as garantias
	constitucionais do juiz se impõem à necessária absorção do
	ordenamento estadual, sem discussão, pelo menos, desde a
	Constituição de 1934 – que explicitou, a propósito, o que a construção
	do Supremo Tribunal já extraíra do dogma da independência do
	Judiciário (). Sob esse prisma, ascende a discussão ao nível de um dos

verdadeiros princípios fundamentais da Constituição, o dogma intangível da separação dos poderes (CF, arts. 2° e 60, §4°, III). Com efeito, é patente a imbricação entre a independência do Judiciário e a garantia da vitaliciedade dos juízes. A vitaliciedade é penhor da independência do magistrado, a um só tempo, no âmbito da própria Justiça e externamente – no que se reflete sobre a independência do Poder que integra frente aos outros Poderes do Estado. Desse modo, a vitaliciedade do juiz integra o regime constitucional brasileiro de separação e independência dos Poderes. O princípio da separação e independência dos Poderes, malgrado constitua um dos signos distintivos fundamentais do Estado de Direito, não possui fórmula universal apriorística: a tripartição das funções estatais, entre três órgãos ou conjuntos diferenciados de órgãos, de um lado, e, tão importante quanto essa divisão funcional básica, o equilíbrio entre os poderes, mediante o jogo recíproco dos freios e contrapesos, presentes ambos em todas elas, apresentam-se em cada formulação positiva do princípio com distintos caracteres e proporções. Dado que o Judiciário é, por excelência, um Poder de controle dos demais Poderes – sobretudo nos modelos positivos de unidade e universalidade da jurisdição dos Tribunais, como o nosso - parece incontestável, contudo, que a vitaliciedade ou outra forma similar de salvaguardar a permanência do Juiz na sua função será, em cada ordem jurídica considerada, marca característica da sua tradução positiva do princípio da independência dos poderes. (...) Certo, no modelo brasileiro, a vitaliciedade é relativa, cessando a investidura, afora a hipótese de invalidez, aos setenta anos de idade, por força da regra constitucional da aposentadoria compulsória. Daí não se segue, entretanto, que ao legislador subordinado à Constituição Federal – incluído o titular do poder constituinte instituído dos Estados – possa criar outras modalidades de cessação da investidura vitalícia: as únicas hipóteses previstas na Lei Fundamental – a invalidez e a idade limite – inerem ao estatuto constitucional da vitaliciedade, quais únicas modalidades admissíveis de cessação compulsória da estabilidade no cargo e na função do titular da garantia. Acrescer-lhes outros casos de inatividade obrigatória é, por tudo isso, afrontar o art. 95, I, que de modo exaustivo os prescreve, e, via de consequência, os arts. 2° e 60, §4°, III, da Constituição, que erigem a separação e a independência dos poderes a princípio constitucional intangível pelo constituinte local". (...) O segundo tópico da arguição volta-se contra a instituição no Estado de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, o Conselho Estadual de Justiça. (...) Não há dúvida de que o princípio da separação e independência dos Poderes instrumento que é da limitação do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito. Mas, como há pouco assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais. Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, a princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República. À identificação dos signos característicos de um sistema de positivação do princípio menos importará talvez a divisão tripartite das funções jurídicas do Estado – vale dizer a separação dos poderes, cujas linhas básicas são mais ou menos constantes – do que o mecanismo dos freios e contrapesos – que, delimitando as interferências permitidas a um na área da função própria de outro, permitem, em contraposição, apurar a dimensão real da independência de cada um dos Poderes, no modelo considerado. Ora, pelo menos na formulação do constitucionalismo republicano brasileiro, como assinalou no precedente o Ministro Gallotti – o autogoverno do Judiciário e sua autonomia administrativa –, além de espaços variáveis de autonomia financeira e orçamentária – têm sido reputados corolários da independência do Poder. [págs. 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40]

Acórdão	ADI 165
Data do julgamento	07/08/1997 (DJ 26/09/1997)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Minas Gerais
Requerente	Governador do Estado de Minas Gerais
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 01/02/1990 (DJ 23/02/1990), Rel. Min.Celso de Mello
Tema	Exigência de aprovação da Assembleia Legislativa para a celebração de convênios pelo Poder Executivo.
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal prevê apenas a possibilidade de ratificação <i>a posteriori</i> pelo Congresso Nacional de convênios celebrados pelo Poder Executivo; assim, é inconstitucional o dispositivo de Constituição Estadual que preveja que qualquer convênio a ser celebrado exija <i>prévia</i> autorização da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Sepúlveda Pertence: "Não obstante constitua um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito – observei em voto recente (ADIn 98/MT), a separação e independência é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais. Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, a princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República. À identificação dos signos característicos de um sistema de positivação do princípio menos importará talvez a divisão tripartite das funções jurídicas do Estado – vale dizer a separação dos poderes, cujas linhas básicas são mais ou menos constantes – do que o mecanismo dos freios e contrapesos – que,

delimitando as interferências permitidas a um na área da função própria
de outro, permitem, em contraposição, apurar a dimensão real da
independência de cada um dos Poderes, no modelo considerado. Por
isso, só uma solução assinalável na Constituição Federal pode salvar a
legitimidade da norma local que prescreva a intromissão de um Poder
no exercício de competência de outro. () E a Constituição atual — se
bem que haja efetivamente ampliado as modalidades de fiscalização
pelo Congresso da ação governamental – afora no tocante aos atos
internacionais, que, como visto, não servem aqui de parâmetro, não
reclamou prévia autorização legislativa para nenhum contrato ou
convênio da Administração". [págs. 13 e 15]

Acórdão	ADI 137
Data do julgamento	14/08/1997 (DJ 03/10/1997)
Relator	Min. Moreira Alves
Constituição Estadual	Pará
Requerente	Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 13/11/1989 (DJ 21/03/1997), Rel. Min. Moreira Alves
Tema	Criação de Conselho da Justiça Estadual
Unanimidade/maioria	Unanimidade (na medida cautelar, por maioria)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O poder constituinte originário não previu exceção ao autogoverno do Judiciário que permitisse a criação de órgão de controle externo sobre aquele Poder.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Moreira Alves: "O Plenário desta Corte, ao julgar a ADIn 135, de que foi relator, o Sr. Ministro Octavio Gallotti, decidiu, em 21.11.1996, que era inconstitucional a criação, pela Constituição do Estado da Paraíba (art. 147 e seus parágrafos), de Conselho Estadual de Justiça () como órgão da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, porquanto esses dispositivos violavam o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa , financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafos, e 168 da Carta da República). Esse precedente se aplica à hipótese sob julgamento, uma vez que se trata de arguição de inconstitucionalidade de criação, pela Constituição do Estado do Pará , de Conselho Estadusl de Justiça, para exercer a fiscalização e o acompanhamento do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário do Estado ()" [págs. 9 e 10]

Acórdão	ADI 462
Data do julgamento	20/08/1997 (DJ 18/02/2000)
Relator	Min. Moreira Alves
Constituição Estadual	Bahia
Requerente	Governador do Estado da Bahia

Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 19/06/1991 (DJ 02/08/1991), Rel. Min.
	Moreira Alves
Tema	Autorização, pela Assembleia Legislativa, para realização de convênios,
	convenções e acordos pelo Poder Executivo. Censura a Secretaria de
	Estado. Aprovação, pela Assembleia Legislativa, de contratos a serem
	firmados pelo Poder Executivo.
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	De acordo com a CF, a forma de controle pelo Poder Legislativo sobre o
	exercício da administração se dá <i>a posteriori</i> , sendo inconstitucional
	dispositivo de CE que crie mecanismo de controle <i>a priori</i> , por meio de
	autorização.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO - Min. Moreira Alves: "Com efeito, em
	ambos se estabelece uma autorização prévia do Poder Legislativo – à
	semelhança do que ocorre com os convênios, convenções ou acordos
	celebrados pelo Poder Executivo – que se torna um pressuposto de
	validade das concessões ou permissões para a exploração de serviços
	públicos, e, portanto, uma forma de participação na formação desses
	atos, o que, evidentemente, não se compadece com o poder de
	fiscalização 'a posteriori' que, pela Constituição Federal, incumbe ao
	Poder Legislativo com relação ao exercício da direção da administração
	que cabe ao Poder Executivo". [pág. 29]

Acórdão	ADI 1606-MC
Data do julgamento	18/09/1997 (DJ 31/10/1997)
Relator	Min. Moreira Alves
Constituição Estadual	Santa Catarina
Requerente	Governador do Estado de Santa Catarina
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim
Tema	Criação de atribuições aos Poderes Executivo e Judiciário
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Ainda não houve julgamento definitivo
Ratio decidendi	A CE não pode criar obrigações que impliquem aumento de despesas para os outros Poderes sem que estes tenham participado do processo legislativo.
Trecho dos votos	Min. Moreira Alves: "() afigura-se-me relevante, pelo menos, a fundamentação, para a declaração da inconstitucionalidade da norma atacada, segundo a qual fere ela o princípio da independência dos Poderes (art. 2° da Carta Magna), porquanto, num exame compatível com o do pedido de concessão de liminar, o dispositivo ora impugnado subordina a realização das audiências públicas regionais por parte dos Poderes Executivo e Judiciário do Estado aos municípios designados e nas datas marcadas pela Assembleia Legislativa para essas suas audiências. Por outro lado, ocorre, também, no caso, o 'periculum in mora', não só pela necessidade da criação, por parte do Poder Executivo e do Poder Judiciário, de uma estrutura de pessoal para a organização dessas audiências públicas, mas também pelas despesas com a

realização delas em lugares e em datas que não decorrerão sequer da
escolha deles, mas, sim, da do Poder Legislativo". [pág. 108]

Acórdão	ADI 276
Data do julgamento	13/11/1997 (DJ 19/12/1997)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Alagoas
Requerente	Governador do Estado de Alagoas
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 30/05/1990 (DJ 17/08/1990), Rel. Min. Celso
	de Mello
Tema	Benefícios a servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para aspectos menores do servidorismo público
	estadual é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa matéria não
	pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Sepúlveda Pertence: "Já se firmou a
	jurisprudência do Tribunal em que () as regras básicas do processo
	legislativo da União, em particular as que dizem com a reserva da
	iniciativa das leis, por sua imbricação com o princípio de separação e
	independência dos Poderes são de absorção compulsória pelos Estados-
	membros. Daí se extraiu, sob o regime pretérito, que sequer por emenda
	constitucional era dada dispor o Legislativo local sobre matéria de
	iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, a exemplo da
	pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos. Já sob a
	Constituição, a mesma restrição tem sido imposta ao poder constituinte
	derivado concedido às assembleias constituintes estaduais reunidas em
	1988 (). De minha parte, jamais prestei adesão irrestrita à tese. Recebi-
	a cum grano salis , quando, evidente a nenhuma correlação entre a
	matéria inserida na Constituição do Estado e a que nela razoavelmente
	deveria estar contida, a Constitucionalização do preceito pudesse ser
	identificada como fraude à iniciativa do governador. () Esses
	parâmetros levam-me no caso à procedência da ação direta: o direito
	outorgado ao servidor estadual do direito à licença especial de três
	meses, ao fim de cada quinquênio, conversível em dinheiro ou na
	contagem em dobro do tempo respectivo é questão menor, típica do
	estatuto legal ordinário de função pública, que nem de longe pode ser
	alçada aos princípios fundamentais que, na matéria, têm sido elevados
	à hierarquia de garantias constitucionais dos funcionários". [págs. 25, 26
	e 28]

Acórdão	ADI 1746 – MC
Data do julgamento	18/12/1997 (DJ 19/09/2003)
Relator	Min. Maurício Corrêa
Constituição Estadual	São Paulo
Requerente	Governador do Estado de São Paulo
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.

Tema	Disciplina da indenização devida por municípios à SABESP
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	O tratamento de matéria não relacionada à organização do Estado-
	membro deve ser feito por meio de lei ordinária, com participação do
	Poder Executivo.
Trecho dos votos	Min. Maurício Corrêa: "Senhor Presidente, o primeiro fundamento do
	pedido de medida cautelar diz respeito à inconstitucionalidade formal
	do parágrafo único do art. 293 da Constituição do Estado de São Paulo,
	por cercear, em matéria alheia à organização do Estado-membro, a
	iniciativa legislativa para lei ordinária, a qual deve contar com a participação dos poderes legislativo e executivo. A disposição
	impugnada estabelece prazo de até vinte e cinco anos para municípios
	paulistas indenizarem a SABESP pela rescisão de contrato de prestação
	de serviços de saneamento básico (água e esgoto) e pelos investimentos
	realizados. O Estado requerente vê a plausibilidade jurídica – <i>fumus boni</i>
	iuris – desta tese, porque a norma posta pela Assembleia Legislativa, via
	texto constitucional, fere o princípio da separação dos poderes, previsto
	no art. 2º da Constituição Federal, ao excluir do processo legislativo a
	participação do Poder Executivo. () O saudoso professor Geraldo
	Ataliba chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade desse
	dispositivo, como salientado na inicial, já havia observado: 'O caput do artigo é inócuo. () Seu parágrafo único, porém,
	é flagrantemente inconstitucional. Em primeiro lugar, porque
	a norma que ele pretende introduzir é de natureza legal. Não
	trata de matéria constitucional-estadual. Não organiza o
	Estado. Excede – como demonstrado na primeira parte deste
	estudo – os poderes do constituinte derivado, que é o
	estadual. Dispõe sobre matéria que requer a 'colaboração' do
	Executivo com o Legislativo. Deveras, cuida de serviço público
	ordinário e de relações administrativas e financeiras (até de
	cunho contratual) entre o Estado e Municípios. Tem
	repercussões orçamentárias, financeiras e administrativas, sem relação com a dotação de órgãos constitucionais básicos
	do Estado. Não cuida de organizá-lo, nem de prescrever-lhes
	frações fundamentais, ou regras de seu relacionamento
	recíproco. Essa matéria – puramente administrativa (porque
	concernente a serviço público) — somente poderia ser
	deliberada com a colaboração do Executivo. Não tendo
	havido esta (sob a forma de iniciativa ou sanção) o preceito
	é nulo. Lei ordinária em cujo processo de elaboração foi
	tolhida, impedida e negada a colaboração do Executivo é
	nula.' " [págs. 443, 444 e 445]
	Min. Sepúlveda Pertence: "Sr. Presidente, parece-me frágil, com todas
	as vênias, a tentativa de impugnar o trato da matéria na Constituição
	estadual, apenas porque seria "essencialisticamente" – como disse o Ministro Nelson Jobim – matéria de lei ordinária. Temos chegado a coisa
	semelhante, como um critério de razoabilidade, com relação às normas
	constitucionais estaduais, que constituam uma verdadeira fraude à
	reserva de iniciativa do Executivo. Fui até aí. Não chego a ampliar a
	reserva de iniciativa do Executivo, rui die di. Ndo chego a dilipilar d

restrição à Constituição estadual. () Não digo que uma lei federal, com
esse conteúdo, seria materialmente constitucional. Só estou dizendo
que a matéria é de competência federal. () Basta-me, para a
plausibilidade, o que me parece evidente: a incompetência do Estado
para dispor a respeito. E, consequentemente, da Constituição estadual".
[págs. 453 e 454]

Acórdão	ADI 578
Data do julgamento	03/03/1999 (DJ 18/05/2001)
Relator	Min. Maurício Corrêa
Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 25/09/1991 (DJ 02/04/1993), Rel. Min. Paulo Brossard
Tema	Eleição de diretores de escolas públicas estaduais pela comunidade escolar
Unanimidade/maioria	Maioria (unanimidade na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Enquanto chefe da Administração estadual, o Governador tem discricionariedade para nomear os diretores e vice-diretores das escolas estaduais; viola a separação de Poderes dispositivo da Constituição Estadual que estabeleça método alternativo de nomeação não prevista na Constituição Federal, mesmo que se privilegie outro princípio constitucional (a gestão democrática do ensino, no caso).
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Maurício Corrêa: "A matéria não é nova nesta Corte. Na Sessão Plenária do dia 03.02.97, ao ser apreciada a ADI n° 123, relatada pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, fixouse o entendimento de que as normas locais que permitem eleição de dirigentes em entidades escolares ofendem o princípio constitucional da separação dos poderes e o da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para prover os cargos de livre nomeação e exoneração (CF, artigo 2° e 37, II, segunda parte)." [pág. 74] Min. Marco Aurélio (voto-vista): "Senhor Presidente, tenho convencimento diverso sobre a matéria tratada nestes autos – o sentido, em si, de viver-se em uma Federação, considerada a autonomia dos Estados federados – mitigada, é certo, pela Carta da República – isto sob o ângulo governamental e legislativo, não se chegando, obviamente ao campo da soberania. () Reitero o que tive oportunidade de consignar quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 640: "() Senhor Presidente, há de conferir-se algum sentido à Federação, caminhando-se para a flexibilidade, de modo a reconhecer-se aos Estados federados certa independência normativa. No caso dos autos, não tenho como infringido princípio básico da Carta da República. Ao contrário, a Constituição do Estado de Minas Gerais homenageia o princípio federativo e, mais do que isso, a regra inserta no artigo 206, inciso VI, da Carta Federal. A forma de escolha dos diretores e vice-diretores das escolas públicas além de consubstanciar temperamento a atuação discricionária do

chefe do Poder Executivo, atendendo aos anseios da sociedade no que voltados para o critério de mérito, mostra- se em harmonia com o princípio segundo o qual o ensino será ministrado com base na gestão democrática.''' [págs. 78 e 80] Min. Sepúlveda Pertence: "Continuo a entender que, ao prever, entre
os princípios do ensino, 'a gestão democrática do ensino público na forma da lei' (art. 206), a Constituição abriu margem a que a lei ou as constituições estaduais, se for o caso, estabeleçam, para a escolha de diretores de escola, sistema diverso daquele dos cargos em comissão em geral, prevendo-lhes a eleição". [páq. 82]

Acórdão	ADI 575
Data do julgamento	25/03/1999 (DJ 25/06/1999)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Piauí
Requerente	Governador do Estado do Piauí
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Em parte. Julgamento em 13/11/1991 (DJ 01/07/1994), Rel. Min.
	Celso de Mello
Tema	Igualação entre proventos e vencimentos de servidores inativos e ativos
	do Ministério Público Estadual. Autonomia administrativa da Defensoria
	Pública. Extensão do estatuto constitucional da Magistratura aos
	membros da Defensoria Pública. Aposentadoria de servidor público para
	tabeliães e oficiais de registros públicos.
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	O poder constituinte decorrente não pode invadir matérias cujo poder
	de iniciativa legislativa foi restrito a um determinado poder ou órgão
	estatal. Se a Constituição não previu expressamente a autonomia
	administrativa da Defensoria Pública, tampouco podem as Constituições
	Estaduais fazê-lo. Não pode o poder constituinte decorrente estender
	garantias dos magistrados a outros servidores sem expressa previsão da
	Constituição Federal.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "Um outro ponto a ser
	considerado é o aspecto formal de inconstitucionalidade, a ser
	verificado, no que concerne à norma impugnada, em face do postulado
	da separação dos poderes. Isso porque a norma constitucional estadual
	em questão parece cercear a atuação discricionária do Chefe do
	Ministério Público – instituição que, não obstante a sua autonomia
	político jurídica, situa-se no âmbito e na esfera orgânica do Poder
	Executivo – na instauração, que lhe é privativa (ADIn 126-RO, Rel. Min.
	Octavio Gallotti) do processo legislativo referente à fixação, reajuste e
	majoração dos vencimentos e da remuneração em geral dos membros
	do Parquet e dos seus servidores administrativos. () Não se pode
	perder de perspectiva o fato de que, estruturando-se a Defensoria Pública na esfera do Executivo, submete-se essa instituição ao postulado
	que consagra a supremacia do Chefe do Poder Executivo. A outorga de autonomia administrativa ao órgão referido parece cercear o pleno
	autonomia auministrativa ao orgao referido parece cercear o pieno

exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, das atribuições e prerrogativas que lhe confere o Estatuto Constitucional (Art. 84, II e XXV, v. g.). (...) É certo que o constituinte federal não pretendeu estender aos membros da Defensoria Pública a disciplina jurídica prevista para os integrantes da Magistratura, ressalvada a situação referida no art. 134, parágrafo único, da Constituição Federal, que lhes atribuiu expressamente a garantia da inamovibilidade". [págs 72, 74 e 79] JULGAMENTO DEFINITIVO - Min. Sepúlveda Pertence: "Essa orientação, se firmou, como então assinalei (ADIn 766): 'A tendência que então se observava veio a consolidar-se e – pelo menos no que diz com o processo legislativo ordinário nos Estados – constitui ponto assente na jurisprudência do Tribunal, reafirmada sem discussão em numerosos julgados definitivos (...), cautelares (...) e uma decisão definitiva (...) que impunha até à Constituição do Estado a abstenção do trato de matérias sujeitas, no processo legislativo federal, à reserva de iniciativa do Poder Executivo". (...) Nesse sentido, o parecer da Procuradoria-Geral da República, que acolho, na parte onde se destaca, verbis: 'Com efeito, diferentemente do que ocorreu com o Ministério Público – ao qual a Constituição Federal expressamente outorgou 'autonomia funcional e administrativa' (art. 127, §2°) –, o tratamento constitucional dispensado à Defensoria Pública não lhe reservou qualquer tipo de autonomia, além daquela técnica, que constitui atributo natural de suas funções'. Por outro lado, o art. 154, I da Carta piauiense infringe o disposto no art. 61, §1°, II, 'd' e 'e', da Constituição Federal, que reserva o (sic) Poder Executivo a iniciativa das normas gerais de organização da Defensoria Pública". [págs. 32, 33 e 34]

Acórdão	ADI 1506
Data do julgamento	09/09/1999 (DJ 12/11/1999)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Sergipe
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação da Procuradoria-Geral do Estado de Sergipe)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 10/10/1996 (DJ 22/11/1996), Rel. Min. Ilmar Galvão
Tema	Necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa para nomeação de Procurador-Geral de Justiça
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "A matéria () já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.228, do Estado do Amapá, Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, cujo voto, acolhido pelo Plenário, acentuou, verbis (fls. 132/133):

()
9. Parece evidente, contudo, que essa competência
legislativa não alcança os cargos cujo preenchimento pelo
Poder Executivo foi especialmente disciplinado pela própria
Constituição, sem que nela mesma se previsse a interferência
do Poder Legislativo (v. g., CF, arts. 84, I, 94, 107, 115, 119, II,
131, §1°): nessa hipótese é que se insere o art. 128, §3°, onde
– ao contrário do que sucede com o Procurador-Geral da
·
República (art. 128, §1°) — se limitou a escolha do
Procurador-Geral da Justiça dos Estados pelo Governador
aos integrantes de lista tríplice formada pelo Ministério
Público, mas não sujeitou a nomeação do escolhido à
aprovação do Legislativo.
10. Com efeito. A separação, independência e harmonia dos
poderes – princípio fundamental da República (CF, art. 2°),
erigido em limitação material à reforma da Constituição (art.
60, §4°, III) — não são conceitos de significação inequívoca a
priori : para a ordem jurídica brasileira, o seu conteúdo se
extrai do regime de poderes positivado na Constituição.
11. Por isso, à norma infraconstitucional – aí incluída, em
relação à Federal, a Constituição dos Estados —, não é dado
criar novas formas de interferência de um Poder na órbita de
outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou
princípio da Lei Fundamental da República. É orientação a
que tem sido sensível invariavelmente a jurisprudência do
Supremo Tribunal Federal.
()
Assim sendo, meu voto é no sentido de julgar procedente a ação ()".
[págs. 56 e 57]
[4-2

Acórdão	ADI 1434
Data do julgamento	10/11/1999 (DJ 25/02/2000)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	São Paulo
Requerente	Governador do Estado de São Paulo
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 29/08/1996 (DJ 22/11/1996), Rel. Min. Celso
	de Mello
Tema	Equiparação de vencimentos e vantagens entre Procuradores do Estado
	e Procuradores Autárquicos
Unanimidade/maioria	Maioria (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Do ponto de vista formal, o processo legislativo para aspectos pontuais
	e setoriais do servidorismo público estadual é de iniciativa privativa do
	Poder Executivo e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição
	Estadual.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "O Governador do Estado de
	São Paulo também alega que a equiparação remuneratória em questão,
	precisamente por envolver matéria sujeita exclusivamente ao poder de
	iniciativa do Chefe do Executivo, apresenta-se eivada do vício da

inconstitucionalidade formal. (...) É preciso enfatizar que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros (...). A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente enfatizado a asserção de que os Estados-membros estão sujeitos à observância 'das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, das que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar' (...). Essa orientação firmou-se no magistério jurisprudencial desta Corte Suprema, conforme atestam inúmeros precedentes plenários (...). Fiel a essa orientação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a mesma questão suscitada na presente sede processual, declarou a inconstitucionalidade formal de preceitos inscritos em Carta estadual que asseguravam, aos Procuradores Autárquicos, isonomia de vencimentos e vantagens com os Procuradores do Estado, destacando a ocorrência de usurpação do poder de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local:

'Esse dispositivo constitucional estadual é formalmente inconstitucional, porquanto trata ele, no tocante aos Procuradores das entidades da Administração Indireta que são servidores públicos, de regime jurídico de uma pequena parcela de servidores públicos, matéria que não é própria de tratamento constitucional, o que implica restrição ao princípio da iniciativa exclusiva do Governador do Estado (...) (ADIn 120-AM, Rel. Min. MOREIRA ALVES)'''

[págs. 180, 181 e 182]

Acórdão	ADI 2124-MC
Data do julgamento	30/06/2000 (DJ 31/10/2003)
Relator	Min. Néri da Silveira
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Em parte.
Tema	Aplicação de verbas estaduais ao desenvolvimento do ensino e sua fiscalização trimestral pela Assembleia Legislativa
Unanimidade/maioria	Unanimidade, quanto ao deferimento da suspensão de alguns dispositivos, e maioria, quanto ao indeferimento da suspensão de outro.
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve apenas julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	Embora não exista forma de controle corresponde aplicável à União, o fato de o desrespeito à vinculação de tributos do art. 212 da CF permite que os Estados criem mecanismo de fiscalização pela Assembleia Legislativa, mediante a apresentação pelo Poder Executivo de relatório trimestral.
Trecho dos votos	Min. Néri da Silveira: " Está o Poder Executivo, constitucionalmente, obrigado a prestar contas de dinheiro, bens e valores públicos que 'utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre', a teor do art. 70, parágrafo único, da Constituição, aplicável aos Estados. As contas

prestadas anualmente pelo Governador à Assembleia Legislativa atendem a regras da Lei Maior. De outra parte, está no art. 74 da Constituição que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...). Compreendo, assim, que não cabe impor ao Poder Executivo novo ônus, por parte da Assembleia Legislativa, em face do princípio da independência dos Poderes, <u>ut</u> art. 2º da Lei Maior". [páq. 151]

Min. Nelson Jobim: "Sr. Presidente, o art. 189 trata das aplicações de verbas públicas estaduais ao desenvolvimento do ensino, que diz, em seu caput, que nunca menos que o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. A Constituição obriga esse estabelecimento. (...) O que se pretende com a alteração da Constituição Política rondoniense é fazer com que possa ser verificado, trimestralmente, se está, ou não, dando-se cumprimento a uma regra, que, se descumprida, vai ao máximo da intervenção federal no Estado. (...) Creio que é relevante, plausível, a circunstância de se manter a possibilidade de uma verificação trimestral". [pág. 153]

Min. Sepúlveda Pertence: "Não compreendo as limitações à autonomia constitucional dos Estados como uma imposição de que as constituições estaduais sejam a cópia servil da Constituição Federal. O que se há de transferir, o que é de absorção compulsória pelos Estados são as linhas mestras que definem o regime de Poderes da Constituição da República. A fiscalização de um fundo específico (...) veio a transformar esse fundo de receitas próprias e transferidas, compulsoriamente aplicado no ensino, a meu ver, explica perfeitamente a emenda constitucional estadual, mediante a qual a Assembleia Legislativa se pretendeu armar de um instrumento absolutamente razoável para o desempenho de sua função de controle: não mais que um demonstrativo trimestral das aplicações do fundo, para não ser a última a saber que o Estado incorreu em infração que é um caso específico de intervenção federal. A Assembleia Legislativa é tão responsável quanto o Poder Executivo pelo cumprimento da Constituição e das obrigações constitucionais do Estado". [págs. 157 e 158]

Min. Moreira Alves: "Sr. Presidente, estou inteiramente de acordo com o eminente Ministro-Relator com referência ao problema de que não pode o Estado exigir, por parte de um dos seus Poderes, uma fiscalização maior com relação a outro que seja diversa da fiscalização da União. Sucede que aqui há um fato que afasta esse princípio, ou seja, a intervenção, por isso, só se dará nos Estados. Não há intervenção federal na União. Consequentemente, aqui, estabeleceu-se uma obrigação, por parte do Estado, que a União não tem. Obrigação essa que, realmente, acarretando a intervenção federal nos Estados, faz com que seja perfeitamente plausível que, ao lado do Governador, a Assembleia, também, de certa forma, até compartilhe com a responsabilidade para que essa intervenção não se dê. Mas isso não quer dizer que se possa estabelecer um controle por parte da assembleia estadual, decorrente da Constituição do Estado, que não seja aquele estabelecido na Constituição Federal e que foi estabelecido, justamente, para a observância do princípio maior que é o da separação de Poderes". [pág.

	ADI 243
Data do julgamento	01/02/2001 (DJ 29/11/2002)
Relator	Min. Octavio Gallotti
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Regime jurídico de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para normas atinentes ao regime jurídico de servidores públicos é de iniciativa reservada do Poder Executivo.
Trecho dos votos	Min. Octavio Gallotti: "É certo que, para legislar sobre regime jurídico de pessoal, impera, no modelo federal, a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, motivo pelo qual vem o Supremo Tribunal exercendo reiterada censura sobre normas locais voltadas a particularidades do serviço público estadual ('minúcias' como as costuma qualificar o Ministro Pertence), geralmente instituidoras de vantagens funcionais. São regras próprias do processo legislativo ordinário, transplantadas para o plano constitucional derivado, com a finalidade de evitar a fraude às prerrogativas de sanção e veto do Governador. Diversamente penso, entretanto, revelar-se a situação ora enfrentada, de garantia para o acesso aos cargos públicos, tanto conceitualmente enquadrável na natureza de matéria constitucional, como assim tratada no direito positivo brasileiro. Tanto é que não se cuida de outra providência, na espécie, que de consequência extraída, pelo constituinte estadual, de direito social inscrito na Carta da República, ampliando-se garantia nesta assegurada. Julgo improcedente a ação". [pág. 38] Min. Marco Aurélio: "Na espécie dos autos, houve a inserção na Carta do Estado do Rio de Janeiro de um preceito que, pelo texto da Lei Maior, da Lei da República, deve ser disciplinado pelo legislador ordinário, contando-se para tanto com a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Advém desse dispositivo o afastamento da iniciativa prevista no artigo 61 da Constituição Federal. Em síntese, a persistir o teor da primeira parte do inciso III do artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fica retirada da área de atuação do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto versando sobre as exigências mínimas para ingresso em cargo público. A meu ver, à margem do que se contém na Carta Federal — porque não há dispositivo semelhante que pudesse ser adotado, no Estado, dada a simetria e até o caráter sensível da matéria —, inseriu-se disposição que afasta a atuação do Chefe do Poder Executivo () Engessou-se a matéria ao inseri
	natureza de matéria constitucional, como assim tratada no direito positivo brasileiro. Tanto é que não se cuida de outra providência, na espécie, que de consequência extraída, pelo constituinte estadual, de direito social inscrito na Carta da República, ampliando-se garantia nesta assegurada. Julgo improcedente a ação". [pág. 38] Min. Marco Aurélio: "Na espécie dos autos, houve a inserção na Carta do Estado do Rio de Janeiro de um preceito que, pelo texto da Lei Maior, da Lei da República, deve ser disciplinado pelo legislador ordinário, contando-se para tanto com a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Advém desse dispositivo o afastamento da iniciativa prevista no artigo 61 da Constituição Federal. Em síntese, a persistir o teor da primeira parte do inciso III do artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fica retirada da área de atuação do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto versando sobre as exigências mínimas para ingresso em cargo público. A meu ver, à margem do que se contém na Carta Federal — porque não há dispositivo semelhante que pudesse ser adotado, no Estado, dada a simetria e até o caráter sensível da matéria —, inseriu-se disposição que afasta a atuação do Chefe do Poder Executivo. () Engessou-se a matéria ao inseri-la na própria Carta, matéria que deve estar submetida a uma flexibilidade maior e que, portanto, deve constar de legislação ordinária, com a iniciativa do projeto a cargo do Chefe do Poder Executivo". [págs. 40 e 41] Min. Sepúlveda Pertence: "Sr. Presidente, esta matéria foi muito discutida nos primeiros anos de prática da Constituição de 1988, e, ao

de norma inserta na Constituição Estadual — quando se cuidasse, lembrou o eminente Relator, de minúcias, de miudezas do regime jurídico dos servidores públicos, mas, não naquilo que dissesse respeito a princípios gerais da Administração, de tratamento adequado à Constituição local (v.g., ADIn 231, Moreira, Lex 174/7; ADIn 97, Moreira, RTJ 151/664). Creio que não se pode reduzir a essas miudezas essa norma inspirada no princípio fundamental da isonomia, que cuida do acesso dos cidadãos aos concursos e, consequentemente, ao serviço público do Estado". [pág. 43]

Min. Néri da Silveira: "A questão que se põe é esta: pode a Constituição Estadual, em regulando a organização do Estado e, pois, estabelecendo disciplina quanto aos serviços públicos estaduais, determinar uma regra de livre acessibilidade ao cargo público, no que concerne à idade, em não havendo limite para inscrição em concurso público? Penso que, de forma geral, se poderia realmente chegar à conclusão de que o art. 37, I, da Constituição Federal, ao estabelecer que é necessário que os candidatos 'preencham os requisitos estabelecidos em lei', estaria reservando ao legislador ordinário a disciplina, em cada caso, desses requisitos para se proverem os cargos públicos. Venho sustentando, no ponto, que a autonomia dos Estados há de ter uma reserva no sistema da Constituição Federal. Se entendermos que os Estados não podem, sequer, firmar nas suas Constituições determinados princípios para a organização dos seus serviços, levando em consideração, quiçá, as peculiaridades locais, retiramos inteiramente a autonomia legislativa dos Estados. (...) Quando a Constituição estabelece uma regra, ela atende a um princípio maior, que é o princípio da acessibilidade. O que a Constituição autoriza é o legislador estabelecer, em determinados casos, limitações. Ora, parece que nada impedia que o constituinte estadual, em dispondo, quando da organização dos serviços estaduais, afirmasse uma regra que correspondesse ao espírito mais autêntico da Constituição Federal, que é o da acessibilidade de todos aos cargos públicos; é um princípio democrático". [págs. 44 e 45]

Acórdão	ADI 483
Data do julgamento	25/04/2001 (DJ 29/06/2001)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Governador do Estado do Paraná
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Não. Julgamento em 25/04/1991 (DJ 31/05/1991), Rel. Min.
	Sydney Sanches
Tema	Regime jurídico de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Maioria (unanimidade na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Do ponto de vista formal, o processo legislativo para aspectos pontuais
	e setoriais do servidorismo público estadual é de iniciativa privativa do
	Poder ou órgão a que se refere e essa matéria não pode ser tratada pela
	Constituição Estadual.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "A jurisprudência do
	Supremo Tribunal Federal é firme em entender que as normas de

processo legislativo constantes da Constituição Federal são aplicáveis aos Estados, inclusive na elaboração de suas constituições. Nesse sentido, a ADI 89, de que fui Relator, que trata de hipótese análoga à dos autos. Nesse julgamento, ressaltei que as Assembleias Legislativas foram legitimadas pelo art. 11 do ADCT/88, tão-somente, para a elaboração de normas constitucionais institutivas, isto é, aquelas por meio das quais são traçados esquemas gerais de estruturação do Estado e atribuições de órgãos e entidades que o integram. Não poderiam as Assembleias Legislativas, no exercício do poder constituinte decorrente, elaborar normas próprias de leis comuns, uma vez que, ao fazê-lo, estariam violando o princípio da colaboração dos demais Poderes, notadamente o Executivo, na feitura das leis, cuja observância lhe é adstrita. O art. 25 do ADCT da Constituição do Estado do Paraná, ao regular matéria relativa a servidores públicos, disciplinando a opção de transferência do servidor para o órgão no qual estava servindo à data da promulgação do texto constitucional estadual, extrapola os limites do poder constituinte decorrente, fixados pelo art. 11 do ADCT da Carta da República. A norma impugnada viola, ademais, os arts. 25 e 61, §1°, II, a e c, do texto permanente da Constituição Federal, posto versar sobre matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, qual seja, o regime jurídico dos servidores públicos". [págs. 125 e 126]

Acórdão	ADI 1255
Data do julgamento	20/06/2001 (DJ 06/09/2001)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 22/03/1995 (DJ 02/06/1995), Rel. Min. Ilmar Galvão
Tema	Regime jurídico de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir questões ligadas a servidores públicos é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "A incompatibilidade do dispositivo com o texto da Carta da República, entretanto, não se limita a esse aspecto, de natureza material, posto haver incidido ele, ainda, em inconstitucionalidade formal, por haver introduzido modificação no regime jurídico do servidor público, hipótese em que a iniciativa, na conformidade do disposto no art. 61, §1°, II, c, da Carta Federal – corolário do princípio da separação dos Poderes e, por isso, de observância imperiosa pelos Estados –, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser objeto de emenda constitucional, na forma da jurisprudência assentada por esta Corte". [pág. 272]

Acórdão	ADI 2319-MC
Data do julgamento	01/08/2001 (DJ 09/11/2001)
Relator	Min. Moreira Alves
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Partido Social Liberal (PSL)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para nomeação
	do Procurador-Geral do Estado
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de
	Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice
	enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do
	Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à
	aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	Min. Moreira Alves: "No tocante à expressão 'após a aprovação da
	Assembleia Legislativa' contida no <u>caput</u> do artigo 116 da Constituição
	do Estado do Paraná () é relevante a arguição de inconstitucionalidade
	formulada, porquanto o Plenário desta Corte, no julgamento final da
	ADIN 1506, deu pela inconstitucionalidade, quanto à nomeação do
	Chefe do Ministério Público do Estado de Sergipe, da expressão 'após a
	aprovação de seu nome pela maioria absoluta da Assembleia
	Legislativa', contida em dispositivo da Constituição do referido Estado,
	por considerar que se tratava de 'disposição que, efetivamente, no
	entendimento consagrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal
	Federal (), se revela ofensiva ao princípio da separação dos Poderes e
	ao art. 128, §3°, da Constituição Federal'". [págs. 409 e 410]

Acórdão	ADI 1165
Data do julgamento	03/10/2001 (DJ 14/06/2002)
Relator	Min. Nelson Jobim
Constituição Estadual	Lei Orgânica do Distrito Federal
Requerente	Governador do Distrito Federal
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Concurso público e provimento de cargos
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir o regime de provimento de cargos
	públicos é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa matéria não
	pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	Min. Nelson Jobim: "A disposição contida no art. 19, VI, da Lei Orgânica
	do DF demonstra de forma inequívoca a pretensão da Câmara Distrital,
	ao vedar ' a estipulação de limite máximo de idade para ingresso, por
	concurso público,'; de legislar sobre o provimento dos cargos na
	administração direta, indireta ou fundacional. Há conflito entre a Lei
	Orgânica e a regra constitucional. A iniciativa de leis que disponham
	sobre servidores públicos, tanto na União como nos Estados, é de
	competência do Poder Executivo. Houve lesão ao princípio da separação

dos	poderes.	Α	Assembleia	Legislativa	não	pode	legislar	sobre
prov	imento de	ca	rgos públicos	sem afronta	ar o a	rt. 61,	§1°, II, <u>c</u> ,	da CF.
Cons	stitui-se en	n ví	cio formal a n	ião observân	icia de	essa reg	gra". [pág	. 114]

Acórdão	ADI 1962
Data do julgamento	08/12/2001 (DJ 01/02/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 11/03/1999 (DJ 28/05/1999), Rel. Min. Ilmar
	Galvão
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para nomeação
	do Procurador-Geral do Estado
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de
	Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice
	enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do
	Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à
	aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Marco Aurélio: "() Relativamente aos
	órgãos dos Estados e do Distrito Federal, veio à balha regência que não
	guarda similitude com a da escolha do chefe do Ministério Público da
	União, e aí dispôs-se, na mesma Carta de 1988, sobre a confecção de
	lista tríplice pelos integrantes do Ministério Público para escolha do
	Procurador-geral, a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. Ora, essa regência –
	que possui a peculiaridade, não há a menor dúvida, da confecção da lista
	e a vinculação, portanto, do Chefe do Poder Executivo — está a
	obstaculizar a adoção, pelo constituinte do Estado, das normas dos §§
	1°e 2° do artigo 128? Penso que não, porque a disciplina do Ministério
	Público dos Estados e do Distrito Federal está compreendida no mesmo
	artigo 128, no mesmo artigo onde estão contidos os dispositivos que
	versam sobre o mandato e também sobre a aprovação, pelo Senado
	Federal, do nome indicado. Senhor Presidente, de qualquer forma, é
	preciso dar uma eficácia maior à Federação. O Brasil é uma República
	Federativa e, por isso mesmo, devemos, tanto quanto possível, assentar
	a autonomia normativa dos Estados, desde que não haja contrariedade
	a princípio básico inserto na Carta da República. No caso, ao invés do
	conflito, tem-se a harmonia. O preceito atacado repete o trato da
	matéria no âmbito federal. Por isso, peço vênia para indeferir a liminar.
	É como voto". [pág. 171]

Acórdão	ADI 2654 – MC
Data do julgamento	26/06/2002 (DJ 23/08/2002)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Alagoas

Requerente	Governador do Estado de Alagoas
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim.
Tema	Composição de Conselho Estadual de Educação
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Por enquanto, houve somente julgamento da medida cautelar
Ratio decidendi	De um lado, a iniciativa legislativa para tratar de composição de órgão da Administração é reservada ao Poder Executivo, não podendo emenda à Constituição Estadual tratar dessa matéria; por outro lado, a inserção de parlamentar estadual na composição desse órgão não é compatível com o modelo positivo de separação de Poderes e, portanto, fere a independência do Poder Executivo.
Trecho dos votos	Min. Sepúlveda Pertence: "Consolidou-se no Tribunal – após vacilações iniciais – que as regras básicas do processo legislativo disciplinado na Constituição da República – por sua conexão com o modelo nele concretizado da separação e independência dos Poderes –, são normas de absorção compulsória pelos ordenamentos estaduais (). De sua vez, tem predominado que a regra de iniciativa é oponível à própria elaboração constituinte dos Estados – ao menos, quando não se trate de matéria de trato necessário na Constituição estadual – e, com mais razão, às emendas constitucionais locais (). () É indiscutível, no caso, que a temática da emenda constitucional questionada se insere, toda ela, no âmbito da reserva de iniciativa do Governador para as leis que disponham sobre 'criação, estruturação e atribuição' de órgãos da administração afetos ao Poder Executivo: nela se insere iniludivelmente o Conselho Estadual de Educação, de cuja composição cuida o ato normativo. Fê-lo, de resto, a emenda de modo a nela enxertar um representante do Poder Legislativo estadual, por esse escolhido – o que, não constituindo contrapeso assimilável aos do modelo positivo do regime de Poderes – dá plausibilidade à alegação de afronta à independência do Executivo. Finalmente, como se pode verificar dos precedentes recordados, em casos semelhantes, ainda que fosse discutível a urgência da medida, o Tribunal tem reputado conveniente a suspensão cautelar das normas impugnadas, de modo a prevenir conflitos institucionais entre os Poderes, acerca do cumprimento de uma emenda constitucional que parece fadada a frustrar-se por força da previsível procedência da ação direta ()". [págs. 87, 88 e 89]

Acórdão	ADI 770
Data do julgamento	01/07/2002 (DJ 20/09/2002)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Minas Gerais
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 26/08/1992 (DJ 25/09/1992), Rel. Min. Sepúlveda Pertence
Tema	Autorização da Câmara dos Vereadores para que os Municípios celebrem acordos e convênios com outros entes da Federação
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)

Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Fere a separação dos Poderes dispositivo de Constituição Estadual que,
	mesmo em âmbito municipal, estipula que os acordos e convênios
	celebrados pelo Poder Executivo estejam submetidos à aprovação pela
	Câmara dos Vereadores.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ellen Gracie: "A presente ação merece
	prosperar. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões,
	firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração
	de acordos e convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização
	prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio
	da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do
	controle externo previsto na Constituição Federal". [pág. 59]

Acórdão	ADI 843
Data do julgamento	08/08/2002 (DJ 13/09/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Mato Grosso do Sul
Requerente	Governador do Estado de Mato Grosso do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 23/04/1993 (DJ 14/12/2001), Rel. Min. Ilmar Galvão
Tema	Regime jurídico e vencimentos de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	As regras de iniciativa legislativa privativa trazidas pela Constituição Federal são de observância obrigatória pelos Estados; logo, não pode haver regulamentação de matérias pertinentes ao servidorismo público estadual pela Assembleia Constituinte Estadual, sem participação do Poder Executivo do Estado.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Ilmar Galvão: "Patente a plausibilidade da tese da inconstitucionalidade das normas impugnadas. Com efeito, conforme demonstrado na inicial, são reiterados os pronunciamentos do STF, no sentido de que não se acha abrangida na delegação de poderes conferida pela norma do art. 11 do ADCT/88, ao Constituinte Estadual, a competência para editar normas sobre matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como são aquelas que digam sobre vencimentos e vantagens do (sic) servidores públicos. ()" [pág. 157] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "() Não poderiam as Assembleias Legislativas, no exercício do poder constituinte decorrente, elaborar normas próprias de leis comuns, uma vez que, ao fazê-lo, estariam violando o princípio da colaboração dos demais Poderes, notadamente o Executivo, na feitura das leis, cuja observância lhe é adstrita. Nesse sentido, entre outros precedentes, as ADIs 89 e 483, de que fui Relator. O art. 38 da Constituição sul-mato-grossense, ao regular matéria relativa a servidores públicos, disciplinando o instituto da incorporação, extrapola os limites do poder constituinte decorrente, fixados pelo art. 11 do ADCT da Carta da República, bem como afronta, ademais, os arts. 25 e 61, §1°, II, a e c, do texto constitucional

permanente, posto versar matéria de iniciativa legislativa privativa do
Chefe do Poder Executivo, qual seja, o regime jurídico dos servidores
públicos ()". [págs. 53 e 54]

Acórdão	ADI 250
Data do julgamento	15/08/2002 (DJ 20/09/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 02/05/1990 (DJ 15/06/1990), Rel. Min.
	Sydney Sanches
Tema	Regime jurídico de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Do ponto de vista formal, As regras de iniciativa legislativa privativa
	trazidas pela Constituição Federal são de observância obrigatória pelos
	Estados; logo, não pode haver regulamentação de matérias pertinentes
	ao servidorismo público estadual pela Assembleia Constituinte Estadual,
	sem participação do Poder Executivo do Estado.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "A jurisprudência do
	Supremo Tribunal Federal é firme em considerar que as normas de
	processo legislativo constantes da Constituição Federal são aplicáveis
	aos Estados, inclusive na elaboração de suas Constituições. Nesse
	sentido, as ADIs 89 e 483, de que fui Relator. Desse modo, não poderiam
	as Assembleias Legislativas, no exercício do poder constituinte
	decorrente, elaborar normas próprias de leis comuns, uma vez que, ao
	fazê-lo, estariam violando o princípio da colaboração dos demais
	Poderes na feitura das leis, notadamente o Executivo, seja pelo exercício
	da sanção e do veto, seja pela iniciativa privativa. O art. 78 do ADCT da
	Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao regular matéria relativa à
	reversão ao serviço ativo de policiais, legislou sobre o regime jurídico de
	parcela dos servidores públicos estaduais, sem observar a regra da
	alínea c do inciso II do §1° do art. 61 da Constituição Federal, que
	atribuiu ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que dispuserem sobre
	servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos,
	estabilidade e aposentadoria. Patente, desse modo, o vício de iniciativa
	do qual padece a norma impugnada". [págs. 9 e 10]

Acórdão	ADI 217
Data do julgamento	28/08/2002 (DJ 13/09/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Paraíba
Requerente	Governador do Estado da Paraíba
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Em parte. Julgamento em 23/03/1990 (DJ 19/12/2001), Rel. Min.
	Sydney Sanches

Tema	Autonomia da Advocacia-Geral do Estado; requisitos para o cargo de
	Procurador-Geral do Estado e outros cargos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Se a CF não previu autonomia funcional, administrativa ou financeira para a Advocacia-Geral da União, não pode a CE fazê-lo com relação à Advocacia-Geral do Estado.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR — Min. Sydney Sanches: "Não se pode negar a relevância dos fundamentos jurídicos da inicial, face ao disposto no art. 131 da Constituição Federal, que não prevê autonomia funcional, administrativa ou financeira para a Advocacia-Geral da União; face ao previsto no §1º do mesmo dispositivo, pelo qual o cargo de Advogado-Geral da União é de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, sem qualquer outro requisito ou restrição; e, ainda, diante do art. 11 do ADCT da C.F. de 1988, segundo o qual 'cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, <u>obedecidos os princípios desta'</u> ". [pág. 60] Min. Celso de Mello: "Sr. Presidente, esta ação direta coloca, uma vez mais, perante esta Corte, o tema da extensão do poder constituinte decorrente, que é o poder constituinte dos Estados-membros, tema sobre o qual, no vigente regime constitucional, o Tribunal ainda não se pronunciou. Esse aspecto, que me parece fundamental, legitima o juízo de conveniência que a Corte vem, nos seus pronunciamentos mais recentes, adotando, para conceder a suspensão cautelar dos atos impugnados. É evidente que, em face do novo modelo constitucional, operou-se substancial transformação na própria concepção do federalismo brasileiro, e a questão que se coloca, agora, de forma muito mais expressiva, concerne à própria definição dos limites da autonomia política dessas coletividades locais institucionalizadas — que são os Estados-membros —, no que pertine ao alcance e extensão do seu poder jurídico de se outorgarem um regramento constitucional próprio." [pág. 62]

Acórdão	ADI 703
Data do julgamento	28/08/2002 (DJ 04/10/2002)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Acre
Requerente	Governador do Estado do Acre
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 08/04/1992 (DJ 11/09/1992), Rel. Min.
	Sepúlveda Pertence
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para viagem do
	Governador
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do
	Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e

	Vice-Presidente que durarem mais de 15 dias. Viola o princípio da simetria o dispositivo que submete à aprovação da Assembleia Legislativa <i>quaisquer</i> viagens internacionais do Governador e Vice-Governador.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ellen Gracie: "A presente ação merece prosperar. Como apontado pelo ilustre Procurador-Geral da República, este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou entendimento de que as normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional, por qualquer período, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais, ferem os princípios da independência e harmonia entre os Poderes, e da liberdade de locomoção". [pág.31]

Acórdão	ADI 743
Data do julgamento	28/08/2002 (DJ 20/09/2002)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 24/06/1992 (DJ 28/08/1992), Rel. Min.
	Sepúlveda Pertence
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para viagem do
	Governador
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	O regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do
	Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e
	Vice-Presidente que durarem mais de 15 dias. Viola o princípio da
	simetria o dispositivo que submete à aprovação da Assembleia
	Legislativa quaisquer viagens internacionais do Governador e Vice-
	Governador.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ellen Gracie: "A presente ação merece
	prosperar. Como apontado pelo ilustre Procurador-Geral da República,
	este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou
	entendimento de que as normas que subordinam a ausência do
	Governador do Estado do território nacional, por qualquer período, à
	autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais, ferem os princípios
	da independência e harmonia entre os Poderes, e da liberdade de
	locomoção". [pág.52]

Acórdão	ADI 550
Data do julgamento	29/08/2002 (DJ 18/10/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Mato Grosso
Requerente	Governador do Estado do Mato Grosso
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Não (quanto ao artigo da CE). Julgamento em 23/04/1992 (DJ
	19/06/1992), Rel. Min. Ilmar Galvão

Tema	Instituição e dotação orçamentária de Fundação de Amparo à Pesquisa
	do Estado de Mato Grosso
Unanimidade/maioria	Unanimidade (na medida cautelar, maioria quanto ao dispositivo da CE)
Procedência/improcedência	Improcedente
Ratio decidendi	A CF permite aos Estados que parte de sua receita orçamentária seja
	vinculada para entidades de fomento à pesquisa científica.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "Tal dispositivo foi
	considerado, quando do julgamento do pedido de medida cautelar,
	compatível com a Carta da República, visto que o §5° do art. 218 faculta
	aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita
	orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa
	científica e tecnológica, tais como a fundação mato-grossense. Esse
	entendimento foi afirmado em outros julgamentos liminares (). Resta
	caracterizada, assim, a constitucionalidade das normas sob enfoque,
	uma vez que vinculação orçamentária por elas produzida se enquadra
	nos limites fixados pelo mencionado artigo da Constituição Federal,
	destinada que é a beneficiar entidade pública de amparo à pesquisa".
	[pág. 14]

Acórdão	ADI 1166
Data do julgamento	05/09/2002 (DJ 25/10/2002)
Relator	Min. Ilmar Galvão
Constituição Estadual	Lei Orgânica do Distrito Federal
Requerente	Governador do Distrito Federal
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 01/02/1995 (DJ 17/03/1995), Rel. Min. Ilmar Galvão
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para convênios não previstos na lei orçamentária
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Apesar de pouco clara a argumentação dos ministros, o fundamento parece residir na ausência, na Constituição Federal, de qualquer referência a esta forma específica de fiscalização pela Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Ilmar Galvão: "Quando do julgamento da medida cautelar, destacou-se a semelhança entre o caso dos autos e o apreciado por esta Corte na ADI 676, Rel. Min. Carlos Velloso, uma vez que em ambas as ações são impugnadas normas que submetem a prévia autorização do Poder Legislativo a celebração de convênios que importem encargos não previstos na lei orçamentária. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito da mencionada ADI 676, entendeu que normas da espécie contrariam o princípio da separação e independência entre os poderes, inscrito no art. 2° da Constituição Federal (). Impõe-se, portanto, a conclusão de que também o dispositivo ora impugnado da Lei Orgânica do DF contraria o art. 2° da Carta da República". [págs. 114 e 115]

Acórdão	ADI 244
Data do julgamento	11/09/2002 (DJ 31/10/2002)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 18/04/1990 (DJ 25/05/1990), Rel. Min. Celso
	de Mello.
Tema	Provimento e destituição de delegados de polícia por pessoas e órgão
	diferente do Governo do Estado
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal não estabeleceu mecanismo de participação
	popular na gestão da segurança pública, o que impede os Estados de
	fazê-lo, sob pena de violar a independência do Poder Executivo estadual.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "() as normas impugnadas opõem um sistema de co-participação popular no exercício do poder – que não se acha previsto na Constituição () – ao postulado da separação de poderes, que configura um dos núcleos irreformáveis da vigente ordem constitucional. Os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo. As Polícias Civis, dirigidas por Delegados de Polícia de Carreira, acham-se diretamente subordinadas aos Governadores dos Estados (). Os preceitos ora questionados parecem afetar a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo ()" [págs. 69 e 70] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Sepúlveda Pertence: "Certo, além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (). A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos () subordinam-se aos Governadores". [pág. 7]

Acórdão	ADI 322
Data do julgamento	03/10/2002 (DJ 31/10/2002)
Relator	Min. Carlos Velloso
Constituição Estadual	Minas Gerais
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação da Câmara Municipal de Belo Horizonte)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 08/08/1990 (DJ 14/09/1990), Rel. Min. Marco Aurélio
Tema	Atribuição aos Prefeitos de iniciativa de projetos de lei
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A previsão constitucional estadual viola o princípio da separação de Poderes, na medida em que estabelece, no âmbito municipal, modelo

	em que a iniciativa legislativa do Poder Executivo prepondera em relação
	ao poder de iniciativa do próprio Poder Legislativo.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR - Min. Marco Aurélio: "De regra, no sistema
	legislativo nacional, a iniciativa de provocar o processo legislativo
	atribuída ao representante do Executivo encerra exceção. Na hipótese
	dos autos, inverteu-se, ao que tudo indica, mediante o §3° do artigo 177
	da Constituição do Estado de Minas Gerais, o quadro ()". [pág. 49]
	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Carlos Velloso: "Estou em que o
	entendimento adotado pelo Tribunal, quando do julgamento da
	cautelar, deve ser mantido. É que a norma impugnada, ao contrário do
	que está na Constituição Federal, art. 48, atribui, como regra, ao Chefe
	do Executivo municipal competência para iniciar o processo legislativo e
	apenas como exceção essa atribuição é reservada ao Legislativo". [pág.
	16]

ADI 738
13/11/2002 (DJ 07/02/2003)
Min. Maurício Corrêa
Goiás
Governador do Estado de Goiás
Sim. Sim. Julgamento em 24/06/1992 (DJ 23/04/1993), Rel. Min. Paulo Brossard
Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para viagem do Governador
Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedente
O regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e Vice-Presidente que durarem mais de 15 dias. Viola o princípio da simetria o dispositivo que submete à aprovação da Assembleia Legislativa <i>quaisquer</i> viagens internacionais do Governador e Vice-Governador.
MEDIDA CAUTELAR – Min. Paulo Brossard: "Já externei meu entendimento a respeito da tese da inicial ao votar na ADIn 678-9/600-RJ, que passo a reproduzir: '6. Os preceitos violam a independência e harmonia dos Poderes? Não me parece exata a proposição. () Pois bem, Senhor Presidente, como procederam as Constituições dos Estados, em relação a esta matéria? Sete Constituições seguiram o modelo federal: até 15 dias, o Governador independe de licença para viajar ao exterior: () Já as demais Constituições mantiveram a orientação tradicional do nosso direito, exigindo autorização legislativa para o Governador ausentar-se do território nacional: () Como se vê, o tema admite soluções distintas; a solução a ser adotada não será necessariamente uniforme, não há de ser obrigatoriamente padronizada. () Passo agora ao exame de outro aspecto

·	
	repetir, servilmente, o que está na Constituição Federal, porque está na Constituição Federal (é claro, há determinados preceitos que são de observância obrigatória,
	querendo ou não querendo o Estado), não seria melhor que
	fossem dispensados de elaborar suas Constituições? () Se
	os Estados não podem dispor sobre a movimentação interna
	ou externa de seus Governadores, por que e para que ter
	uma lei pomposamente chamada de Constituição? () Nem
	me refiro ao fato de serem qualitativamente distintas as atribuições do Presidente e dos Governadores. Para não
	dizer mais nada, lembraria apenas que a política externa é
	nacional e que o Presidente é quem lhe traça os rumos'".
	[págs. 64, 66, 67, 72, 73 e 74]
·	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Maurício Corrêa: "Na forma da
1	jurisprudência consolidada desta Corte, é incompatível com a Carta da
	República a exigência de prévia autorização legislativa para que os
	Chefes do Poder Executivo possam ausentar-se do País por lapso
	temporal superior a quinze dias (CF artigos 49, III, e 83). Observância do
	princípio da simetria a que está sujeito o Poder Constituinte Estadual, especialmente quando regula tema de evidente reflexo nos direitos e
	garantias individuais dos cidadãos que exercem os cargos de Governador
	e de Vice-Governador do Estado (CF, artigo 25 c/c artigo 5°, XV)". [pág.
	11]

Acórdão	ADI 342
Data do julgamento	06/02/2003 (DJ 11/04/2003)
Relator	Min. Sydney Sanches
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Governador do Estado do Paraná
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 08/08/1990 (DJ 28/09/1990), Rel. Min. Octavio Gallotti
Tema	Necessidade de autorização ou ratificação da Assembleia Legislativa para celebração de convênios pelo Poder Executivo
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Constituição Estadual não pode criar nova forma de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo que não esteja prevista na Constituição Federal, sob pena de violar a separação dos Poderes.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Sydney Sanches: "Ao tempo, ainda, da E.C. n° 1, de 1969, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já firmara entendimento assim expresso em acórdão unânime do Plenário, na Representação de Inconstitucionalidade n° 1.024-GO, Relator Ministro RAFAEL MAYER (RTJ 94/995, julgamento a 7 de maio de 1980): "Poder Legislativo. Ato do Poder Executivo. Celebração de convênios. Aprovação da Assembleia. Independência dos Poderes. () A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o

Г	
	princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de
	•
	observância pelos Estados. Representação julgada
	procedente'
	() Sob a égide da Constituição atual, de 05/10/1988, diversa não tem
	sido a conclusão do Tribunal, como se pode verificar, por exemplo, na
	RTJ 162/849 (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 676-RJ, Relator
	Ministro CARLOS VELLOSO, julgamento ocorrido a 1º de julho de 1996):
	'Constitucional. Convênios, acordos, contratos e atos de
	Secretários de Estado. Aprovação da Assembleia Legislativa:
	inconstitucionalidade.
	I — Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos
	de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia
	Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao
	princípio da independência e harmonia dos poderes CF, art.
	2°.
	()'
	() E a 7 de agosto de 1997, ADI nº 165-5-MG, Relator Ministro
	SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 26.09.1997, Ementário n° 1884-01:
	'EMENTA: Separação e independência dos poderes:
	submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à
	prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de
	Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade de norma
	constitucional que a prescreve: inexistência de solução
	assimilável no regime de poderes da Constituição Federal,
	que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da
	separação e independência dos poderes, que se impõe aos
	Estados-membros: reexame da matéria que leva à
	reafirmação da jurisprudência do Tribunal.'"
	[págs. 6, 7 e 8]

Acórdão	ADI 1857
Data do julgamento	05/02/2003 (DJ 07/03/2003)
Relator	Min. Moreira Alves
Constituição Estadual	Santa Catarina
Requerente	Governador do Estado de Santa Catarina
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 27/08/1998 (DJ 23/10/1998), Rel. Min. Moreira Alves
Tema	Exigência de aprovação da Assembleia Legislativa para a celebração de convênios, ajustes e acordos pelo Poder Executivo.
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A necessidade de autorização prévia da Assembleia Legislativa para que o Poder Executivo possa celebrar acordos, convênios e ajustes prejudica a continuidade da Administração e fere a separação de Poderes. Tal previsão, portanto, é inconstitucional
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Moreira Alves: "Igualmente manifesta a relevância jurídica da arguição de inconstitucionalidade do artigo 20 da

Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que diz ele respeito à aprovação pela Assembleia Legislativa dos convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres firmados pelos órgãos e entidades da administração pública, à semelhança dos dispositivos constitucionais, que continham análoga exigência, nas ADIN's acima referidas. Por outro lado, embora só agora tenha sido arguida a inconstitucionalidade desses dispositivos que se encontram em vigor desde outubro de 1989, pareceme conveniente a suspensão liminar dos artigos e da expressão atacados nesta ação, uma vez que eles cerceiam, com prejuízo à continuidade da Administração, a atuação do Poder Executivo no âmbito de sua competência, havendo, ainda, a alegação de que esses dispositivos só agora têm sido acionados pela Assembleia Legislativa do Estado, como resulta do conflito retratado nestes autos". [págs. 109 e 110]

Acórdão	ADI 2393
Data do julgamento	13/02/2003 (DJ 28/03/2003)
Relator	Min. Sydney Sanches
Constituição Estadual	Alagoas
Requerente	Governador do Estado de Alagoas
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 09/05/2002 (DJ 21/06/2002), Rel. Min. Sydney Sanches
Tema	Estipulação, por emenda à Constituição Estadual, de prazo para que o Poder Executivo exerça seu poder de iniciativa legislativa reservada
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	"Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder
	Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o
	exercício dessa prerrogativa sua" (ADI 546/DF)
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Sydney Sanches: "Com efeito, ao julgar procedente a ADI nº 546, de que foi Relator o Ministro MOREIRA ALVES, o Plenário desta Corte, por unanimidade de votos, assentou, em relação a norma ordinária do Estado do Rio Grande do Sul (DJU de 14.04.2000, Ementário nº 1987): "EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts, 4ºe 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua" Se assim é, com relação a Lei, também há de ser quando se trate de Emenda Constitucional Estadual, pois a Constituição Estadual e suas
	Emendas devem igualmente observar os princípios constitucionais federais da independência dos poderes e da reserva de iniciativa de lei (artigos 2°, 61, §1°, "f", e 25 da Constituição Federal e 11 do A.D.C.T.). Isto posto, defiro a medida cautelar ()". [págs. 187 e 188]

Acórdão	ADI 749
Data do julgamento	20/03/2003 (DJ 25/04/2003)
Relator	Min. Carlos Velloso
Constituição Estadual	Ceará
Requerente	Governador do Estado do Ceará
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 07/08/1992 (DJ 11/09/1992), Rel. Min. Marco
	Aurélio
Tema	Concessão de vantagens, restrições, sanções e atuação relativas ao
	servidorismo público estadual
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	As regras de iniciativa legislativa privativa trazidas pela Constituição Federal são de observância obrigatória pelos Estados; logo, não pode haver regulamentação de matérias pertinentes ao servidorismo público estadual pela Assembleia Constituinte Estadual, sem participação do Poder Executivo do Estado.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Marco Aurélio: "O tema pertinente ao limite da atuação das Assembleias Estaduais Constituintes ainda não está pacificado no âmbito desta Corte. () É que, mediante o citado artigo 177, dispôs-se, na verdade, sobre a concessão de vantagens a servidores militares. Com o par. 3° do artigo 148 procedeu-se de idêntica forma relativamente à Defensoria Pública, igualando-a, para efeitos de aposentadoria, ao Ministério Público e à Procuradoria-Geral do Estado. Pelo teor do par. 4° do artigo 162, proibiu-se a contratação pela administração pública, de serviços de terceiros. As matérias têm implicação com o disposto na alínea 'c' do inciso II do par. 1° do artigo 61 da Constituição Federal, no que prevê a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para leis referentes ao pessoal e aos serviços da administração pública". [pág. 159] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Carlos Velloso: "Oficiando nos autos, opinou o Ministério Público Federal, pelo seu chefe, o Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro: "() 11. As regras básicas do processo legislativo federal, inclusive as de reserva de iniciativa do Poder Executivo, são de absorção compulsória pelos Estados-membros, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes. Nesse sentido, copiosa a jurisprudência desse colendo Supremo Tribunal Federal exemplificada nas ementas a seguir transcritas: (() 2. Essa orientação [supra-mencionada] — malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro é de aplicar-se em termos ao poder constituire local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo. na legislação
	obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo,

a exemplo da área de iniciativa reservada do
<u> </u>
executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se
<u>eleva ao nível constitucional do Estado-membro</u>
assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores
públicos, sem correspondência no modelo
constitucional federal, como sucede, na espécie, com
<u>a equiparação em vencimentos e vantagens dos </u>
membros de uma carreira () aos de outra (): é
matéria atinente ao regime jurídico de servidores
públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada
ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, §1°, II, c)
()'
Correto o parecer". [págs. 65, 68 e 70]

Acórdão	ADI 2710
Data do julgamento	23/04/2003 (DJ 13/06/2003)
Relator	Min. Sydney Sanches
Constituição Estadual	Espírito Santo
Requerente	Governador do Estado do Espírito Santo
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 13/11/2002 (DJ 21/02/2003), Rel. Min.
'	Sydney Sanches
Tema	Processo de escolha do Delegado-Chefe da Polícia Civil
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal não estabeleceu mecanismo de participação de
	entidade de classe na gestão da segurança pública, o que impede os
	Estados de fazê-lo, sob pena de violar a independência do Poder
	Executivo estadual. Além disso, a iniciativa legislativa deveria ter sido do
	Governador do Estado.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR - Min. Sydney Sanches: "Aliás, em precedente, que
	guarda alguma relação com o caso presente, decidiu este Plenário, na
	ADI nº 244-RJ, de que foi Relator o Ministro CELSO DE MELLO (RTJ 132-
	86):
	'() <u>A subordinação constitucional da Polícia Civil ao</u>
	Governador do Estado (CF, art. 144, §6º) acentua a
	integração do organismo policial na estrutura institucional
	do Poder Executivo e destaca, na esfera da Administração
	<u>Pública local, a primazia político-jurídica do Chefe do Poder</u>
	Executivo dessa unidade da Federação.
	() No caso presente, a norma impugnada restringe a escolha, pelo
	Governador, do Delegado-Chefe da Polícia Civil, pois lhe impõe observância de uma lista tríplice formada pelo órgão da representação
	da respectiva carreira, para mandato de dois anos, permitida
	recondução". [págs. 309 e 310]
	recondução . [pugs. 303 e 310]

Acórdão	ADI 132
Data do julgamento	30/04/2003 (DJ 30/05/2003)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Vários dispositivos impugnados, importando, para este trabalho, apenas aquele (art. 29, XXIV, b e c) que trata da aprovação pela Assembleia Legislativa para o provimento de alguns cargos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (quanto ao art. 29, XXIV, b e c)
Procedência/improcedência	Improcedente (quanto ao art. 29, XXIV, b e c)
Ratio decidendi	O provimento de cargos públicos não disciplinados diretamente pela CF pode ser submetido à aprovação pela Assembleia Legislativa, o que configura legítimo mecanismo de controle do Poder Legislativo sobre a coisa pública.
Trecho dos votos	Min. Sepúlveda Pertence: "O Tribunal não tem julgado aplicável a hipóteses similares a regra que reserva ao Executivo a iniciativa de leis sobre o provimento de cargos públicos e, consequentemente, não tem reputado ilegítima a previsão, na constituição estadual mesma, de outros cargos públicos — que não os correspondentes aos previstos na Constituição Federal —, em que nomeação haja de ser precedida de aprovação do nome pela Assembleia Legislativa. Essa orientação — cuja fundamentação não tem sido explicitada — parece-me, não obstante, ser de preservar. A aprovação prévia da nomeação de altos postos administrativos é modalidade significativa de participação e controle de órgão legislativo sobre a gestão da coisa pública: fazer depender da iniciativa do Executivo a criação de novas hipóteses de controle do seu próprio poder é esvaziar de muito o texto constitucional da República, que a viabilizou. Claro, o que a respeito dispuser o constitucional. No caso, entretanto, a previsão que se questiona não se pode tachar de desarrazoada: o administrador provisório do Município não instalado — a exemplo do interventor — exerce função estadual, de manifesto relevo político na localidade". [pág. 22]

Acórdão	ADI 1557
Data do julgamento	31/03/2004 (DJ 18/06/2004)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Lei Orgânica do Distrito Federal
Requerente	Associação Nacional de Procuradores de Estado - ANAPE
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Em parte. Julgamento em 20/03/1997 (DJ 20/06/1997), Rel. Min.
	Octavio Gallotti
Tema	Criação de Procuradoria Geral da Câmara Legislativa
Unanimidade/maioria	Unanimidade na medida cautelar; no julgamento definitivo, maioria,
	quanto a alguns dispositivos, e unanimidade, quanto a outros.
Procedência/improcedência	Procedente, em parte

Ratio decidendi	Do ponto de vista formal, não há inconstitucionalidade, pois a instituição de Procuradoria Geral da Câmara Legislativa, de fato, deveria caber ao próprio Poder Legislativo.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO — Min. Ellen Gracie: "Os preceitos impugnados reportam-se, sem dúvida alguma, à Procuradoria do Poder Legislativo Distrital, cuja estruturação está, de qualquer modo, na esfera de competência da Câmara Legislativa do DF. Vício formal haveria, segundo entendo, se a iniciativa, quanto à instituição do órgão em exame, partisse do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe iniciar o processo legislativo para a criação de cargos, funções ou empregos públicos referentes à Administração direta ou indireta". [pág. 42]

Acórdão	ADI 637
Data do julgamento	25/08/2004 (DJ 01/10/2004)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Maranhão
Requerente	Procurador-Geral da República (mediante representação do Procurador-
	Geral do Estado do Maranhão)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 19/03/1992 (DJ 08/04/1994), Rel. Min. Celso
	de Mello
Tema	Disciplina de provimento de cargos públicos por Constituição Estadual
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O Chefe do Poder Executivo goza de poder de instauração autônoma e
	privativa do processo de formação das leis acerca do provimento de
	cargos públicos; a Constituição Estadual não pode restringir esse poder
	de iniciativa reservada.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "A par desse possível vício
	de índole material, há a considerar, ainda, um aspecto concernente à
	inconstitucionalidade formal do ato impugnado. Trata-se da possível
	ofensa ao princípio da separação dos poderes, que decorreria, no caso,
	do cerceamento, por órgão situado na esfera de outro Poder, da atuação
	do Executivo na instauração autônoma e privativa do processo de
	formação das leis. Com efeito, ao afetar, desde logo, cargos públicos
	sequer criados por Plano de Carreira, o Constituinte estadual antecipou-
	se ao Governador do Estado, condicionando-lhe a atuação em matéria
	que, por dizer respeito ao provimento de cargos públicos vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo, insere-se na esfera de
	competência do Chefe desse Poder. A jurisprudência do Supremo
	Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de conferir relevância
	jurídica à tese de que o reconhecimento ou outorga de direitos aos
	funcionários públicos, em sede constitucional estadual , restringe o
	poder de iniciativa – e exercício privativo, nessa matéria – conferido,
	dentre outros órgãos estatais, ao próprio Chefe do Executivo". [págs. 421]
	e 422]
	U 722j

Acórdão	ADI 1505
Data do julgamento	24/11/2004 (DJ 04/03/2005)
Relator	Min. Eros Grau
Constituição Estadual	Espírito Santo
Requerente	Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Não. Julgamento em 19/12/1996 (DJ 09/05/1997), Rel. Min.
	Francisco Rezek
Tema	Criação de comissão parlamentar permanente e específica para
	apreciar relatórios de impacto ambiental
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente, em parte
Ratio decidendi	A apreciação dos relatórios de impacto ambiental são prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, não podendo a Constituição estadual determinar participação de comissão parlamentar da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Francisco Rezek: "A tese posta em mesa tem aspecto de bom direito. A questão, em síntese, está em saber se o Poder Constituinte do Estado exorbitou de sua competência; e se assim procedeu, em que extensão. Alguns dos argumentos da autora, à primeira vista, não me convencem. Não me parece aplicável, por exemplo, o precedente citado (ADIn 233), onde esta casa, fiel ao que decidido na ADIn 89 (RTJ 150/341), assentou que o legislador constituinte não poderia adiantar-se no processo legislativo e escrever na Carta estadual algo que o paradigma federal reservou à iniciativa do chefe do Executivo. O postulado da separação dos poderes é, nestas hipóteses, de observância necessária. Não me parece que a complementação legislativa indicada no inciso IV - §1º do art. 225 da CF/88 seja de competência exclusiva do Poder Executivo. Razão pela qual não aplicaria à hipótese o entendimento dos mencionados precedentes". [pág. 208] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Eros Grau: "Na ação de que se cuida é discutida, em síntese, a possibilidade de submissão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – também ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, além da análise por parte do órgão estadual competente. Consoante disposto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição do Brasil, cabe ao Poder Público, a fim de preservar e defender o meio ambiente, exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. () Para determinar se há ou não compatibilidade entre o §3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo e a Constituição do Brasil, é preciso apurar quão pertinente seria a sujeição do relatório de impacto ambiental a uma comissão parlamentar estadual especificamente constituída para este fim. As autorizações são típicas atividades do Poder Executivo e são assim tratadas pela Lei 6.938/81, artigos 10 e 11. O Poder Legislati

configure a possibilidade de as atividades potencialmente nocivas ao
meio ambiente serem controladas pelas Comissões Parlamentares
estaduais, não há no texto constitucional federal preceito que lhe sirva
de suporte. O artigo 58, §2°, da Constituição do Brasil dispõe a respeito
das atribuições das comissões parlamentares. E não se vislumbra entre
elas qualquer prerrogativa de cunho decisório. Dotar a Assembleia
Legislativa capixaba de poderes para decidir sobre a viabilidade de
atividade ou obra importa afronta ao princípio da independência e
harmonia dos Poderes. () Conferir à Assembleia Legislativa atribuição
de caráter nitidamente administrativo – ato administrativo e não ato
normativo – importa invasão de competência do Poder Executivo.
Cumpre ao Poder Legislativo do Estado-membro definir os
procedimentos a serem observados pelos interessados junto ao órgão
da Administração. O processamento das autorizações é prerrogativa do
Poder Executivo, específica exteriorização do Poder de Polícia". [págs.
72, 74 e 75]

Acórdão	ADI 246
Data do julgamento	16/12/2004 (DJ 29/04/2005)
Relator	Min. Eros Grau
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governadora do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Norma constitucional estadual sobre aplicação, interpretação e
	integração do direito estadual
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Improcedente
Ratio decidendi	O constituinte estadual estabeleceu regras de aplicação, interpretação e
	integração do direito estadual idênticas àquelas contidas na Lei de
	Introdução ao Código Civil, não tendo inovado em nada o ordenamento
	jurídico.
Trecho dos votos	Min. Eros Grau: "O Constituinte estadual não é soberano – aliás, digo-o
	parenteticamente, soberano é o povo. O poder que exerce está contido
	nos limites definidos pela Constituição do Brasil, em especial no quanto
	disposto no seu art. 25, caput e no art. 11 do ADCT. Impõe-se a
	observância dos princípios constitucionais na elaboração – e, na sua
	interpretação/aplicação – da ordem constitucional estadual. Por outro
	lado, o preceito questionado não inova a ordem jurídica, de sorte a
	usurpar competência legislativa da União. Vale dizer: não dispõe sobre a
	interpretação e integração das leis, decretos e outros atos normativos
	de modo diverso do que o faz a Lei de Introdução ao Código Civil. Por
	isso mesmo não viola o pacto federativo; nem afronta a independência
	e harmonia dos poderes". [págs. 12 e 13]

Acórdão	ADI 2931
Data do julgamento	24/02/2005 (DJ 29/09/2006)
Relator	Min. Carlos Britto

Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	
·	Não
Tema	Disciplina do provimento de cargos públicos via concurso
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O estabelecimento, por dispositivo constitucional estadual, de prazo
	para que sejam nomeados candidatos aprovados em concurso público
	fere a discricionariedade e independência dos Poderes Executivos e
	Judiciário.
Trecho dos votos	Min. Carlos Britto: "8. Começo por remarcar aquilo que se constitui no
	próprio núcleo significante da norma impugnada: a proclamação do
	direito de nomeação para todo candidato que lograr aprovação em
	concurso público de provas, ou de provas e títulos, dentro do número de
	vagas ofertadas pela Administração Pública do Estado e dos Municípios
	do Rio de Janeiro. Tudo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, ajunte-
	se, contado da homologação do certame. () Mas ambos os direitos
	[direito de ser recrutado de acordo com a classificação no concurso e
	direito de precedência sobre candidatos aprovados em concurso
	posterior], acrescente-se, de existência condicionada ao querer
	discricionário da Administração Estatal quanto à conveniência e
	oportunidade do chamamento daqueles candidatos tidos por
	aprovados. () Mas não é só. É preciso acrescentar que a
	discricionariedade aqui versada também é de berço diretamente
	constitucional por dizer respeito à própria independência de um Poder
	perante o outro. Ela se inscreve no âmbito da competência exclusiva de
	que dispõe cada Poder Orgânico do Estado para organizar os seus
	próprios serviços auxiliares, a partir da exclusividade da iniciativa de lei
	sobre a matéria e culminando com o provimento dos respectivos cargos
	ou empregos (). Assente, pois, que a autoadministração de cada Poder
	Elementar do Estado é algo ínsito ao princípio mesmo da Separação dos
	Poderes, e como esse princípio é clausulado de pétreo pelo inciso III do
	§4° do art. 60 da Lei Republicana, resulta claro que o modo pelo qual a
	Magna Carta Federal cuidou da matéria é de obrigatória e fidedigna
	permanência. Ora bem, inovando na matéria para se imiscuir numa
	tomada de decisão que é penhor da independência do Poder Executivo
	e até do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, e, mais que isso,
	garantia de independência até do Poder Executivo de cada Município
	fluminense (como de fato é a competência para arregimentar pessoal
	técnico e administrativo em caráter profissional/permanente), o
	dispositivo objeto desta ação direta de inconstitucionalidade se revela
	ofensivo do modelo constitucional federal. A uma, por conspurcar a
	pureza do pétreo princípio da Separação dos Poderes, figurante dos
	artigos 22 e 60, inciso III, §4° da Lei Máxima; (). Enfim, devo dizer que
	a tessitura deste raciocínio segue no compasso da doutrina dos
	administrativistas brasileiros e da jurisprudência deste Supremo Tribunal
	Federal, conforme se depreende do voto proferido pelo em. Min.
	Maurício Corrêa, por ocasião do julgamento do RE 229.450-RJ, in verbis:
	()

9. Por outro lado, este Tribunal tem entendido que 'as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa -, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes' (ADI n° 822, Lex 175/105; ADI n° 430/DF, DJ de 01.07.94). Ademais, firmou exegese segundo a qual 'o princípio – que diz com as relações entre os poderes constituídos –, não obstante, é oponível à validade de normas constitucionais locais que, ao invés de disciplinar questões atinentes às bases do regime jurídico do pessoal do Estado, ocupa-se de temas pontuais de interesse de setores específicos do funcionalismo e cuja inserção, na Constituição local, representa fraude inequívoca à reserva de iniciativa do Governador para a legislação ordinária sobre a matéria' (ADI n° 231, Lex 147/7; ADI 89, Lex 180/5-22). 10. Destaco, ainda, que o Pleno desta Corte, ao julgar a ADI n° 248/RJ, Relator, Ministro CELSO DE MELLO, acórdão publicado no DJ de 08.04.94, assentou que à iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade (sic) formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídicoadministrativa (sic) do Poder Executivo local' (...)' Em face destes fundamentos, Senhor Presidente, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (sic)". [págs. 432, 437, 440, 441, 444 e 445]

Acórdão	ADI 955
Data do julgamento	26/04/2006 (DJ 25/08/2006)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Paraíba
Requerente	Governador do Estado da Paraíba
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 21/10/1993 (DJ 06/06/2003), Rel. Min. Celso de Mello
Tema	Equiparação ou vinculação de vencimentos de servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	O processo legislativo para definir níveis remuneratórios do Procurador-
	Geral do Estado é de iniciativa privativa do Poder Executivo e essa
	matéria não pode ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "Devo assinalar, ainda, que
	a norma constitucional em causa, além da possível transgressão ao

preceito vedatório da equiparação ou da vinculação, em tema de vencimento, parece ofender o postulado da separação de poderes, na medida em que cerceia a atuação discricionária do Governador do Estado, na instauração do processo legislativo pertinente à definição dos níveis remuneratórios devidos aos integrantes da carreira de Procurador do Estado. Com efeito, a remuneração do Procurador-Geral do Estado está equiparada à de Secretário de Estado (Constituição Estadual, art. 138, §1°), cujos vencimentos são fixados mediante ato privativo da Assembleia Legislativa (Constituição Estadual, art. 54, XV). Isso significa, portanto, que, toda vez que o Poder Legislativo local proceder, mediante iniciativa própria, à revisão dos vencimentos devidos ao Secretário de Estado, operar-se-á de modo imediato, e à inteira revelia do Chefe do Poder Executivo, o aumento do estipêndio inerente ao cargo de Procurador-Geral do Estado, com repercussão automática sobre os vencimento dos Procuradores do Estado, a ele agora equiparados por força do preceito normativo ora impugnado". [págs. 36 e 37]

Acórdão	ADI 572
Data do julgamento	28/06/2006 (DJ 09/02/2007)
Relator	Min. Eros Grau
Constituição Estadual	Paraíba
Requerente	Governador do Estado da Paraíba
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 17/10/1991 (DJ 11/09/1992), Rel. Min. Celio Borja
Tema	Restrição do poder de iniciativa legislativa do Governador
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição estadual não pode restringir o poder de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente quando se trata de matéria definida pela Constituição Federal como sendo de iniciativa privativa daquele Poder.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celio Borja: "Cuida o art. 40, da Constituição da Paraíba, é de estabelecer restrição ao poder de iniciativa legislativa do Governador, com prejuízo aparente do princípio de separação de poderes, ínsito na alínea 'a', inciso VII, do artigo 34 da Constituição Federal, segundo a compreensão da doutrina e a jurisprudência constitucionais brasileiras". [pág. 134] JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Eros Grau: "Com efeito, o preceito em análise, ao proibir que o Governador do Estado envie à Assembleia Legislativa projeto de lei contendo restrições à inclusão, na base de cálculo das vantagens incorporadas ao vencimento do servidor, de reajuste, aumento, abonos, ou qualquer forma de alteração de vencimento, colide com o disposto no caput do artigo 61 da Constituição do Brasil, que, sem qualquer restrição, estende ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo. 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. A situação

agrava-se ainda mais quando a limitação recai sobre matéria que a
Constituição de 1988 estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do
Poder Executivo [artigo 61, §1°, inciso II, alínea 'a'], disposição que, de
acordo com reiterados pronunciamentos desta Corte, é de observância
obrigatória pelos Estados-membros". [págs. 6 e 7]

Acórdão	ADI 2911
Data do julgamento	10/08/2006 (DJ 02/02/2007)
Relator	Min. Carlos Britto
Constituição Estadual	Espírito Santo
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Possibilidade de a Assembleia Legislativa convocar o Presidente do
	Tribunal de Justiça para prestar informações
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente em parte
Ratio decidendi	A Constituição Federal não prevê a possibilidade de convocação do Presidente do Tribunal de Justiça pela Assembleia Legislativa; assim, viola a separação de Poderes o dispositivo de Constituição Estadual que prevê tal forma de interferência do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário.
Trecho dos votos	Min. Carlos Britto: "Pois bem, atento ao modelo constitucional Republicano, infiro que os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos e entidades da Administração Pública Federal se assujeitam à convocação pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou por qualquer das respectivas Comissões, para prestar, pessoalmente, informações 'sobre assunto previamente determinado'. Valendo acrescentar que a ausência injustificada ou a falta de 'adequada justificação' importará em crime de responsabilidade. Essa obrigatoriedade decorre da competência que a Constituição de 1988 outorgou ao Congresso Nacional para exercer, com exclusividade, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo e de toda a Administração Federal. Competência que transluz como um dos mecanismos do sistema de 'freios e contrapesos' que a doutrina e a jurisprudência norte-americanas cunharam como 'checks and balances'. É certo que esse tipo de mecanismo habilita o Poder Legislativo a também exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre as unidades administrativas do Poder Judiciário. Todavia, isto somente se dá por intermédio do Tribunal de Contas da União. É dizer: essa modalidade de controle externo do Poder Judiciário não se faz senão com a indispensável participação da Corte Federal de Contas. (). Bem vistas as coisas, então, observo que o art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo não seguiu o paradigma da Constituição Federal de 1988. E ao deixar de fazê-lo, extrapolou as fronteiras do esquema de freios e contrapesos, cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica, passando a violar o princípio da Separação de Poderes (art. 2º da CF/88). Daí a procedente conclusão a que chegou este Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Estados-membros não podem 'criar novas interferências de um Poder na

órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou
princípio da Lei Fundamental' (ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda
Pertence)". [págs. 352, 353 e 354]

Acórdão	ADI 2391
Data do julgamento	16/08/2006 (DJ 16/03/2007)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Santa Catarina
Requerente	Partido dos Trabalhadores
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Adoção de medida provisória pelos Estados
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Improcedente (parcialmente prejudicada)
Ratio decidendi	Estando a possibilidade de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República prevista na Constituição Federal, também os Estados podem prever essa possibilidade em suas Constituições. Isso, porque o princípio da separação de Poderes é extraído a partir das regras positivadas na Constituição Federal.
Trecho dos votos	Min. Ellen Gracie: "Anotou-se, outrossim, que a própria norma da Constituição do Estado do Tocantins, que autoriza a adoção de medida provisória naquela unidade federada, já havia sido examinada, em sede cautelar, na ADI 812, DJ 14.05.93, de relatoria do eminente Ministro Moreira Alves, que, em seu voto, asseverou: 'Não havendo, na atual Constituição, a proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória () e () não ocorrendo fortes indícios de que esse instituto atende a peculiaridades excepcionais do plano federal que impeçam seja ele tido do modelo susceptível de inclusão no processo legislativo estadual, não se caracteriza, no caso, a relevância jurídica necessária à concessão da medida excepcional que é a suspensão provisória da eficácia de norma jurídica' Dessa forma, esta Corte reconheceu, no julgamento da referida ADI 425, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal. Do voto do eminente relator, Ministro Maurício Corrêa, destaco as seguintes conclusões (DJ 19.12.03): 'Sem consistência, portanto, a tese que nega aos Estados a faculdade de editar medida provisória por ser obrigatória a interpretação restritiva do modelo federal, e por constituir exceção ao princípio da tripartição dos Poderes. É que o §1º do artigo 25 da Carta Federal reservou aos Estados 'as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição'. Quis o constituinte que as unidades federadas pudessem adotar o modelo do processo legislativo admitido para a União, uma vez que nada está disposto, no ponto, que lhe seja vedada. Ora, se a Constituição Federal foi silente em

relação às espécies normativas que poderiam ser editadas pelos Estados, não cabe colocar a questão em termos de interpretação restritiva ou ampliativa de preceito inexistente. (...) É tradição nesta Corte aplicar o princípio da simetria ao procedimento legislativo nos Estados-membros, que também enfrentam situações excepcionais a reclamar providências urgentes e relevantes capazes de saná-las, especialmente se considerarmos o fato de que vários deles possuem tamanho, população e economia comparáveis a diversos países do mundo. (...) Impende assinalar que são de observância compulsória os dois requisitos - relevância e urgência impostos à União pelo artigo 62 da Constituição Federal. A respeito do processo legislativo anoto que esta Corte vem decidindo quanto à obrigatoriedade de os Estados-membros observarem as linhas básicas do modelo federal. (...) Essa vinculação deve ser seguida, inclusive, em relação às modificações introduzidas pela EC 32/01, condição de validade do dispositivo estadual desde então'

Acrescento, ademais, que, se a Constituição Federal não autorizou explicitamente os Estados-membros a adorarem medidas provisórias, ofereceu forte e significativa indicação quanto a essa possibilidade, ao estabelecer, no capítulo referente à organização e à regência dos Estados, a competência desses entes da Federação para 'explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação (CF, art. 25, §2°)". [págs. 188, 189 e 190]

Min. Sepúlveda Pertence: "Nela [ADI 425], depois de assinalar o óbvio de que a separação e independência dos Poderes é cláusula-pétrea porque princípio sensível na Constituição –, mostrei como, na ausência de disposição expressa na Constituição de 1988 que impusesse aos Estados a observância do processo legislativo da União nela estabelecido, chegáramos a um consenso: que este processo legislativo federal era de absorção compulsória pelos Estados naquilo que dissesse com a mecânica, o regime dos Poderes. E a hipótese mais frequente na nossa jurisprudência, nessa linha, tem sido a de aplicação aos Estados das regras de reserva de iniciativa ao Poder Executivo de projetos de lei sobre determinadas matérias, que constitui, obviamente um dado significativo do regime concreto de independência dos Poderes, na medida em que implica uma gravíssima restrição ao Poder Legislativo das Casas Parlamentares e reserva ao Poder Executivo a sua deflagração, em numerosas matérias. Não vejo diferença ontológica entre esse problema da reserva de iniciativa que, condiciona o exercício do Poder Legislativo das assembleias, e a adoção da medida provisória (...). (...) mantenho o voto proferido na ADI nº para julgar improcedente esta ação". [págs. 191, 192 e 193]

Min. Carlos Britto: "Sabidamente, elas [medidas provisórias] esmaecem o vigor do princípio da separação dos Poderes, porque fazem do Poder Executivo um órgão de legislação e de execução a um só tempo, vale dizer, o Poder que legisla é o que executa, fugindo daquela pureza do princípio (...). Então, tenho a medida provisória como excepcional, e,

como tal, porque restritiva de um princípio sensível, deve ser interpretada restritivamente, de modo que sua extensibilidade aos Estados e Municípios demandaria previsão explícita da Constituição Federal. (...) A Constituição Federal trata:

'Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem', mas arremata 'observados os princípios desta Constituição'

Ora, a separação de Poderes é um princípio. O uso de medida provisória é uma negação a esse princípio. (...) De sorte que só devemos aplicar o princípio da simetria das formas para confirmar um princípio constitucional, não para desconfirmar. Se a Constituição autorizasse às expressas os Estados e Municípios a lançar mão de medida provisória, não teria dúvida. Porém, no silêncio da Constituição, limito o uso das medidas provisórias ao processo legislativo federal. É como voto, **data venia**, julgando procedente a ADI. *[páas. 194, 195, 196 e 197]*

Min. Carmen Lúcia (voto-vista): "A discussão que se firmou na doutrina sobre o tema, desde o advento da Constituição da República de 1988, teve dois eixos fundamentais: de um lado, os que consideram que a medida provisória é um processo para a criação de norma jurídica, como se põe no art. 59, inc. V, daguele documento fundamental. Processo não se expõe, na Constituição, por norma de princípio, mas de regra, pelo que não haveria, então, qualquer obstáculo para a atuação do constituinte decorrente, nos termos do art. 25. (...) No modelo de federalismo simétrico adotado no Brasil, os defensores desta tese constitucional aceitam que, como se conferiu ao Presidente da República competência para editar medidas provisórias, também poderia o constituinte estadual reconhecer igual atribuição ao Governador do Estado. Afirma-se também que a regra do art. 25 da Constituição da República põe-se no sentido de que as competências que não sejam vedadas ao constituinte estadual estão asseguradas como competência a ser exercida. Em diversa posição, os que não acolhem o entendimento de ser possível reconhecer entre as competências do constituinte estadual aquela que permitiria o acolhimento da medida provisória no âmbito estadual centram-se em dois fundamentos: o primeiro no sentido de que a previsão da medida provisória (art. 62 da Constituição da República) configura exceção ao princípio da separação de poderes (...). (...) Neste sentido, não se poderia considerar extensível ao constituinte estadual a exceção prevista no sistema fundamental. (...) Todavia, ao expor o seu Voto, a nobre Ministra Relatora atentou à regra proibitiva do cuidado da matéria prevista no art. 25, §2°, da Constituição da República por meio de medida provisória. O dispositivo, a curar tema sujeito ao cuidado estadual como é a exploração de gás canalizado, é expressa ao realçar ser 'vedada a edição de medida provisória para a (sua) regulamentação'. (...) A referência explícita a uma proibição de uso da medida provisória pelo Estado membro para regulamentar o tema ali tratado deixa indubitável então que: a) para outros temas poderia – e pode – ser considerada a adoção da providência normativa; b) a competência está, expressamente, reconhecida ao Estado-membro porque não se proibiria de fazer, em caso específico, o que fosse vedado em geral. (...) há o reconhecimento constitucional de que Estados-membros da Federação podem adotar medida provisória, a qual, entretanto, é instrumento ilegítimo apenas para o que for excluído do rol de matérias sujeitas ao tratamento normativo por meio deste instituto". [págs. 199, 200, 201, 202 e 203]

Debates: *Min. Sepúlveda Pertence:* "Agora pergunto: qual o conteúdo deste princípio [da separação dos Poderes]? (...) princípio de separação de Poderes, como norma central da Constituição Federal brasileira, tem por conteúdo o adotado na Constituição de 1988, e não o que digam os doutores ou prescrevem outras leis políticas de povos diferentes. Por que adotamos diariamente uma restrição ao Poder Legislativo das casas parlamentares estaduais, que é iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo? Porque dissemos: isso faz parte da mecânica dos Poderes da Constituição de 1988. Quando se diz que determinada matéria só pode ser versada em lei por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, isso compõe o princípio da separação dos Poderes. Não é um tipo puro, não é um tipo abstrato em que só o Legislativo legislasse e só o Executivo administrasse, pois esse não é o nosso modelo positivo".

Min. Marco Aurélio: "A própria Constituição mitiga a separação, ministro".

Min. Carlos Britto: "Sim, mas o faz excepcionalmente. (...) Essa regra do art. 62 deve ser interpretada restritivamente, porque desconfirma o que diz o art. 44".

Min. S. P.: "Agora, o princípio da separação dos Poderes tem, no Brasil, um conteúdo, que são as linhas básicas do modelo federal".

Min. C. B.: "Tem. Não dissentimos quanto a isso. Qual o conteúdo mínimo do princípio da separação dos Poderes?"

Min. S. P.: "Não é o conteúdo mínimo, mas o conteúdo do sistema de separação de Poderes da Constituição de 1988".

Min. Cezar Peluso: "O que se está sustentando é que a exceção faz parte do modelo".

Min. C. B.: "Mas, quando se vai para o art. 25, diz que o Estado se organiza e se rege pelas constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios, não a exceção ao princípio. (...) Vale dizer, o chamado princípio da simetria é para confirmar os excelsos princípios da Constituição, não para desconfirmá-los. (...) Em suma, entendo que, no silêncio da Constituição, ela não pode ser interpretada de modo a favorecer o Poder Executivo. No confronto entre prestigiar o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a opção se faz é em prol do Poder Legislativo, porque é da natureza da Constituição esse compromisso em estabelecer limites ao exercício do Poder Executivo".

Min. S. P.: "Então, temos de rever toda a nossa jurisprudência. Eu sou dos mais restritivos, não falo em princípio de simetria. Pergunto se se trata realmente de um princípio. Agora, estabelecido que é um princípio – e o princípio da separação dos Poderes, por todas essas especificações constitucionais, é um desses princípios –, só consigo concebê-lo com o sistema global de mecânica dos Poderes adotado pela Constituição". [págs. 212, 214, 215, 216, 217 e 219]

Min. Joaquim Barbosa: "No que diz respeito à questão concreta que estamos a discutir na ação, meu voto é pela improcedência,

acompanhando a relatora, com a vênia do ministro Carlos Britto.
Entendo, em primeiro lugar, que, nessa matéria, a organização
federativa brasileira adotou o princípio da simetria, de sorte que as
normas concernentes à produção normativa federal são de observância
obrigatória no âmbito dos estados-membros – é precisamente esse o
tema. Por outro lado, há de se entender que as razões que levaram o
constituinte nacional a autorizar o chefe do Executivo a socorrer-se do
instituto da medida provisória são suscetíveis de ocorrer também na
esfera estadual. Portanto, não vejo empecilho algum a que os estados
adotem o instituto da medida provisória". [págs. 230 e 231]

Acórdão	ADI 969
Data do julgamento	27/09/2006 (DJ 20/10/2006)
Relator	Min. Joaquim Barbosa
Constituição Estadual	Lei Orgânica do Distrito Federal
Requerente	Governador do Distrito Federal
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 02/12/1993 (DJ 25/02/1994), Rel. Min.
	Moreira Alves
Tema	Dependência de prévia aprovação da Câmara Legislativa para
	desapropriações
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento
	definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Além da legislação sobre a matéria ser de competência da União, o
	Poder Executivo é discricionário para proceder às desapropriações,
	sendo inconstitucional a previsão de qualquer interferência pelo Poder
	Legislativo.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Joaquim Barbosa: "Nos termos da lei
	[Decreto-Lei 3.365/1941], o procedimento de desapropriação é
	conduzido exclusivamente pelo Poder Executivo, com duas possíveis
	exceções, em que se faz presente o Poder Legislativo: a desapropriação
	por outro ente federado (art. 2°, §2°) e a possibilidade de o Poder
	Legislativo tomar iniciativa da desapropriação, caso em que cabe 'ao
	Executivo praticar os atos necessários à sua efetivação' (art. 8°). O
	dispositivo ora impugnado, diferentemente do decreto-lei, não faz
	nenhuma ressalva, dele se inferindo que a todo e qualquer ato de
	desapropriação precederá o assentimento legislativo. Há, no caso,
	portanto, evidente inconstitucionalidade, sob dois ângulos distintos.
	Primeiro, em virtude de o tema desapropriação ser de iniciativa
	reservada à União, tendo o Distrito Federal exacerbado naquilo que a lei
	já dispunha. Segundo, porque a decisão político-administrativa de
	desapropriar um bem titularizado pelo particular é, antologicamente,
	matéria da alçada do Executivo". [págs. 36 e 37]

Acórdão	ADI 820
Data do julgamento	15/03/2007 (DJ 29/02/2008)
Relator	Min. Eros Grau

Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 03/11/1993 (DJ 22/11/1996), Rel. Min. Paulo Brossard
Tema	Vinculação de receitas à manutenção e conservação de escolas públicas
Unanimidade/maioria	Maioria (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O Poder Executivo tem iniciativa legislativa de leis que tratem do orçamento estadual, não podendo a Constituição Estadual tratar desta matéria.
Trecho dos votos	Min. Eros Grau: "No caso concreto, o §2º do artigo 202 da Constituição gaúcha e a Lei estadual n. 9.723/92, um e outra estabelecem a vinculação de dez por cento dos recursos destinados às despesas de manutenção e conservação das escolas públicas estaduais mediante transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, devendo esses recursos ser transferidos a cada estabelecimento de ensino com depósito em conta corrente, a ser movimentada pelo diretor da escola e por um membro designado pelo Conselho Escolar da Instituição. O objetivo dos textos normativos impugnados é a criação de sistema que refletiria, no Estado-membro, espécie de gestão democrática do ensino, nos termos do disposto no artigo 206, VI, da Constituição do Brasil. Aqui, porém, a decisão sobre a aplicação de recursos públicos é transferida do Poder Executivo para entidades que não são públicas, os Conselhos Escolares, colegiados que, nos termos do disposto no artigo 2º da Lei estadual gaúcha n. 9.232/91 (fls. 165), são dotados de funções deliberativas. E há, na espécie, vício de iniciativa, vez que os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária, pena de incorrerem em vício formal. Veja-se o disposto no artigo 165, III, da Constituição do Brasil, que confere privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária (). Deveras, o §2º do artigo 202 da Constituição estadual, ao determinar que '[n]ão menos de dez por cento dos recursos destinados ao ensino previstos neste artigo serão aplicados na manutenção e conservação das escolas públicas. Essa previsão limita a ação do Poder Executivo atinente à elaboração da proposta orçamentária, violando iniciativa a ele inerente, nos termos do disposto no artigo 165 da Constituição do Estado ()". [págs. 74 e 75] Debates: Min. Sepúlveda Pertence: "Não vejo a inconstitucionalidade. Se a constituição estadual poderia, para cumprir a Constituição Federal, reduzir-se à vinculação de 25%, ela não pode, num juízo políti

recursos.	Descendo	а	minúcias,	aí	0	texto	incide	em
inconstitud	cionalidade".							
Min. S. P.:	"Mas isso é a	Con	stituição do	Estad	lo"			
[págs. 88 e	89]							

Acórdão	ADI 104
Data do julgamento	04/06/2007 (DJ 24/08/2007)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Concessão de perdão de penalidades disciplinares na Carta Estadual
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Improcedente
Ratio decidendi	A Constituição Estadual pode conceder perdão de penalidades disciplinares, uma vez que tal tratamento não constitui fraude à iniciativa reservada do Poder Executivo (ainda mais porque não implica em aumento de despesas); além disso, a própria Constituição Federal erigiu esta matéria nível constitucional, o que a torna passível de tratamento pelo poder constituinte decorrente.
Trecho dos votos	Min. Sepúlveda Pertence: "O vício de inconstitucionalidade assentado pela maioria vencedora [em precedentes da Corte] residiu na impossibilidade de a Assembleia Legislativa iniciar o processo legislativo de leis que propunham o perdão de penalidade aplicada aos servidores públicos estaduais, por entender que essa remissão insere-se em matéria atinente à organização da Administração Pública, sendo, portanto, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, §1°, II, ç, da Constituição). (). Penso, contudo, que em (sic) entendimento não é de aplicar-se ao caso. É que não se cuida na espécie de lei ordinária de iniciativa do Poder Legislativo: a norma questionada tem origem na autonomia constitucional dos Estados-membros, investida nas Assembleias Constituintes Estaduais, conforme o art. 11 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988. Certo, já se afirmou aqui e ali que as Assembleias Constituintes Estaduais não têm poderes soberanos: estão circunscritas aos limites traçados pela Lei Fundamental federal. E, conforme demonstrado através do breve resumo sobre o entendimento da jurisprudência na matéria, somente a usurpação da iniciativa legislativa do Poder Executivo importaria desrespeito a esses limites. Nesse sentido, assentou-se que são inconstitucionais os dispositivos das Constituições Estaduais, incluídas as Emendas, que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública (v.g. Rp. 893, Bilac Pinto, RTJ 69/638; ADIn 270, Maurício Corrêa, DJ 30.4.04; ADIn 1304, Maurício Corrêa, DJ 16/4/04). Contudo, tenho para mim que, especificamente neste caso, o Estado-membro, no exercício do seu poder constituinte, não está sujeito a essa regra de competência. Expus, recentemente, os motivos da minha convicção no julgamento da ADIn 3362 (22.2.06), cuja questão de fundo não difere muito da desta ação. Ressaltei, naquela ocasião, ao relembrar precedente do Tribunal (ADIn 274, red. Paulo Brossard, DJ 5.5.95), que a Constituição de 1988 dispôs, em termos

ortodoxos de federalismo, que as Assembleias Constituintes Estaduais não simplesmente adaptariam o seu direito preexistente a coisa alguma – a exemplo do que dispusera no art. 188 da Carta de 1967 –, mas, sim, que elaborariam a Constituição dos Estados, observados os princípios da Constituição Federal (art.11 do ADCT). E isso, exatamente porque, tratando-se de uma Constituinte Estadual, 'embora limitada, embora derivada, embora decorrente, embora restrita, é, em relação aos poderes instituídos do Estado, um poder superior a todos eles; ou então não seria uma constituinte'. Enfatizei ainda:

'É certo que não levo essa supra-ordenação do poder constituinte estadual em relação aos poderes instituídos, às raias do absoluto. Já cheguei, em debate ainda inconcluso, a conceder que posso entender abusivo o exercício do poder constituinte estadual quando visa, efetivamente, a fraudar poderes ordinários que, por força da Constituição Federal, hão de tocar aos poderes instituídos. Não, entretanto, quando se cuida da estrutura básica de um dos poderes do Estado'

Mutatis mutandis, os mesmos fundamentos expendidos naquela ocasião valem para a presente arguição. (...). Não consigo divisar como a anistia de penalidades disciplinares, concedida pelo maior poder estadual – a Constituinte local – aos servidores estaduais que especifica, resultaria em fraude a poder ordinário atribuído ao Chefe do Executivo - como seria o caso de fixação de vencimentos ou vantagens, ou ainda da concessão de subvenção ou auxílio aos servidores, hipóteses que resultam em aumento direto das despesas públicas. Parece-me, data venia, cuidar-se de correção de uma situação administrativa considerada injusta pelo Poder Constituinte estadual, e tal fato se sobrepõe ao aumento de despesa decorrente desse reconhecimento. Mormente quando se considera que as novas ordens constitucionais ou seja, a estadual e a federal –, rompem com o ordenamento anterior, que possibilitava a odiosa aplicação das penalidades disciplinares com motivação política. Impedir o perdão implicaria atribuir ao Chefe do Executivo o poder de decidir sobre a manutenção dos efeitos, no plano administrativo, do ordenamento constitucional decaído, em contraposição, não só à vontade do poder constituinte estadual, mas, também, do modelo federal seguido pela norma impugnada, já que a anistia pretendida foi concedida – ainda que não nos mesmos termos – no art. 8° da parte transitória da Constituição Federal: ora, já ponderei que não se pode, de regra, reputar indevido o trato, na Constituição Estadual, de tema ao qual, dele igualmente cuidando, a Constituição da República erigiu em matéria constitucional". [págs. 10, 11, 12 e 13]

Acórdão	ADI 3362
Data do julgamento	30/08/2007 (DJ 28/03/2008)
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Constituição Estadual	Bahia
Requerente	Associação dos Magistrados Brasileiros
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não

Tema	Estipulação de número máximo de desembargadores para o Tribunal de Justiça
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Qualquer disposição da Constituição Estadual sobre a composição do Tribunal de Justiça do Estado fere a independência do Poder Judiciário, na medida em que restringe seu poder de iniciativa legislativa reservada referente a essa matéria.
Trecho dos votos	Min. Sepúlveda Pertence: "É certo que o Tribunal – já na viagem da atual Constituição – tem afirmado ser inconstitucional o aumento do número de desembargadores pela Assembleia Legislativa estadual – por legislação ordinária ou constitucional – sem que a alteração tenha sido proposta pelo Tribunal de Justiça. () Naquele julgamento [da ADI 274], vencido, tive a oportunidade de expressar a minha firme convicção – convergente com o entendimento firmado na Representação 99 (30.12.1947) –, e compor a minoria, na honrosa companhia dos eminentes Ministros Célio Borja, Octávio Gallotti e Marco Aurélio. Naquela ADIn 274, o Ministro Gallotti, relator originário – embora demonstrasse, como visto, que o art. 96, II, b. da Constituição, mantivera a iniciativa privativa do Tribunal de Justiça para propor a criação, por lei, de cargos de Desembargador –, julgava improcedente a ação direta proposta contra o aumento do seu número pela Constituição do Estado de Pernambuco, por entender que aquele dispositivo era inoponível ao constituinte local. Prevaleceu, contudo, a divergência iniciada pelo voto eloquente do Ministro Paulo Brossard (). De tudo, concluiu o Ministro Brossard e, com ele, a maioria, pela procedência da arguição de inconstitucionalidade, por violados o art. 96, II, b. da Constituição e o princípio da separação de poderes. De minha parte, acompanhei o Ministro Gallotti na corrente minoritária, que contou ainda com os ems. Ministros Marco Aurélio e Célio Borja. Com todas as vênias, sigo convencido das razões do voto que então proferi (). Penso que seria relevante submeter novamente a controvérsia ao Tribunal; não só por meu convencimento permanecer inalterado, mas, sobretudo, pelo fato de contarmos com seis ministros, desde quando a questão foi apreciada pela última vez (ADInMC 2011-5P, 30.6.99), que não tiveram ainda oportunidade, no Tribunal, de manifestar-se sobre o tema. Acresce que o caso de hoje – malgrado com eles mantenha afinidade – difere substancialmente dos procenta, que cuidavam de aumento pela

dele, menos ainda, a posso identificar aqui". [págs. 245, 248, 250, 251 e 254]

Min. Marco Aurélio: "Senhor Presidente, permita-me um raciocínio, e aí, partirei para a simetria. Na Constituição de 1988, consta uma sinalização, aos constituintes estaduais, da possibilidade de se fixar um piso, considerado o artigo 105, ou seja, a composição do Superior Tribunal de Justiça. É constitucional uma norma de carta estadual que fixe um teto? É a indagação que faço. Para mim, não é. Para mim, norma de constituição estadual que estabelece um teto conflita com o sistema da Lei Fundamental, no que revela, isso sim, a possibilidade de se ter um piso, número mínimo. Peço vênia ao relator para julgar procedente o pedido". [páq. 258]

Debates: *Min. Sepúlveda Pertence:* "(...). Essa estruturação do órgão máximo do Poder Judiciário estadual pelo constituinte, sequer criando cargos ou extinguindo-os – aí seria diametralmente oposta à doutrina do Tribunal naqueles casos em que fiquei vencido –, mas simplesmente fixando um limite, que é óbvio, pode ser alterada por emenda constitucional?

Min. Marco Aurélio: "Mas por emenda constitucional".

Min. Gilmar Mendes: "A dúvida de Vossa Excelência é em relação à aplicação do dispositivo constitucional?"

M. A.: "Sim. Seria por emenda constitucional? A meu ver, o artigo 96 cogita de lei ordinária. Vossa Excelência até faz referência a essa circunstância".

S. P.: "Sim, a lei ordinária. Claro!"

Min. Nelson Jobim: "Para criação de cargos".

M. A.: "Ora, havendo limite na Constituição estadual, tem-se restrição à iniciativa do Tribunal de Justiça".

S. P.: "Não pode a Constituição estadual limitar esse número? Isso, depois de uma contraposição radical, acabamos nos compondo para perguntar, quer dizer, para ver caracterizado um verdadeiro abuso desse poder constituinte limitado, quando se trata de assuntos absolutamente estranhos à própria estrutura constitucional federal, que reclassifica funcionário na sua repartição".

M. A.: "Isso não está em jogo. O que está em jogo é a limitação à iniciativa do Tribunal de Justiça. De emenda à Constituição. Ele, Tribunal de Justiça, fica manietado na iniciativa assegurada constitucionalmente".

S. P.: "Reconheço que há uma limitação, não há dúvida. Mas me pergunto onde está a ilegitimidade dela, se a Assembleia não criou e não extinguiu cargos".

M. A.: "Não, ministro, mas impôs um limite que esvazia ou limita o poder de iniciativa. Aí é que está o problema".

Min. Cezar Peluso: "Ela introduziu uma norma que está em conflito com o poder que a Constituição Federal outorgou".

M. A.: "A iniciativa do Tribunal de Justiça ficou engessada, ou seja, não pode ser no sentido de se criar cargos que ultrapassem as trinta e cinco cadeiras"

Min. Carlos Britto: "Senhor Presidente, fazendo essa interpretação panorâmica e, ao mesmo tempo, conexa, recomendada pelo Ministro Octavio Gallotti, a Constituição, no art. 11 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, prestigia, sobremodo, os Estados-membros (...). Porém, no art. 125, há uma ressalva em matéria de organização do Poder Judiciário.

'Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição'

Resta saber se estamos diante de um princípio.

(...)

C. B.: "Os Estados estão autorizados, pelo art. 125 da Constituição Federal, a organizar sua Justiça".

(...)

(...)

C. B.: "Muito bem, os Estados estão autorizados a organizar a sua Justiça, todavia, observado um limite, que são os princípios. A pergunta que me parece caber é: estamos diante de um princípio? Essa capacidade legislativa de cada Estado-membro para propor o número de desembargadores do seu tribunal, isso é da essência do princípio da independência dos Poderes, na medida em que, como observou o Ministro Celso de Mello, essa iniciativa privativa de lei signifique uma expressão do autogoverno do Poder Judiciário, uma das dimensões de autogoverno; essa dimensão é da essência da autonomia do Poder.

C. B.: "Mas o fato é que, se interpretarmos no sentido proposto pelo Ministro Sepúlveda Pertence – e vou pedir todas as vênias para dizer –, uma norma constitucional permanente resta com sua eficácia paralisada, esse comando de que compete aos tribunais propor o número dos seus próprios membros resta ineficaz, ele não funciona, porque paralisado pela norma estabelecida na Constituição estadual. (...)

C. B.: "A admitir-se a validade do teto para o número de desembargadores estabelecido na Constituição de cada Estadomembro, essa norma constitucional fica, realmente, com sua eficácia subtraída.

[págs. 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265 e 266]

Min. Joaquim Barbosa: "A meu ver, a reserva de iniciativa outorgada pela Constituição pela Constituição aos tribunais não é oponível às assembleias constituintes estaduais, que podem — na qualidade de órgão que instaura, por primeiro, o poder local — fixar um teto para a composição dos tribunais de justiça, que são nada mais nada menos que uma manifestação do poder instituído". [pág. 269]

Min. Eros Grau (voto-vista): "Parece-me muito clara a redação do artigo 96, inciso II, alínea 'a': compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a alteração do número de membros dos tribunais inferiores. Assim, a expressão ora impugnada, 'no máximo trinta e cinco', consubstancia afronta ao preceito — ou, no mínimo, ele restaria despido de sentido se julgada constitucional a limitação imposta pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Não haverá mais razão para o preceito se ao Poder Legislativo estadual for conferida a prerrogativa de organizar e estruturar os tribunais de justiça. A iniciativa dos Tribunais de Justiça para alteração de seus próprios quadros não pode ser coartada, até

porque fixação do número máximo de membros nos Tribunais de Justiça pode comprometer a celeridade da entrega da prestação jurisdicional – questão constitucionalmente relevante, nos termos da EC 45/04. Ademais, o preceito do artigo 125, *caput*, da Constituição do Brasil é claro: '[o]s Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição'. Deve haver uma simetria entre a Constituição do Brasil e as estaduais, o que restringe a iniciativa do constituinte estadual para iniciar processo legislativo, cuja deflagração dependa da iniciativa dos demais Poderes". [págs. 273 e 274]

Debates: *Min. Marco Aurélio:* "Isso é um verdadeiro engessamento da iniciativa do Tribunal de Justiça prevista na Constituição Federal."

Min. Celso de Mello: "Na verdade o poder de iniciativa acha-se limitado pelas regras gerais que o constituinte estadual estabeleceu, muito embora a Constituição da República determine que, em matéria de organização judiciária, a instauração do processo legislativo dependa, necessariamente, da iniciativa exclusiva do próprio Tribunal de Justiça (CF, art. 125, §1°, 'in fine')".

Min. M. A.: "Ministro, nesse ponto, o texto da Constituição do Estado conflita com o da Federal no que este último viabiliza a iniciativa do Tribunal de Justiça. Ora, se existe norma na Carta do Estado que afasta essa iniciativa, congelando o número de cadeiras, há o conflito, a inconstitucionalidade".

Min. C. M.: "Na realidade, a norma constitucional estadual não afasta o poder de iniciativa do Tribunal de Justiça. Apenas estabelece parâmetros a serem observados na instauração do concernente processo de formação das leis".

Min. M. A.: "Afasta, ministro. Não, ministro. O Tribunal de Justiça não tem iniciativa para emenda. Para emenda constitucional não tem, vai depender de outro poder quanto a essa iniciativa?"

Min. C.M.: "Com esse entendimento, esterilizar-se-á a função constituinte do Estado-membro, esvaziando-lhe, por completo, o conteúdo e, mais grave ainda, afetando, diretamente, a própria autonomia institucional dessa unidade política da Federação".

Min. M.A.: "Não, ministro, mas essa função é exercida a partir dos princípios consagrados pela Federal. E o princípio consagrado pela Federal é o da iniciativa do Tribunal de Justiça para o aumento de cadeiras. Toda regra que afaste essa iniciativa é inconstitucional".

Min. C. M.: "Os princípios constitucionais estabelecidos pela Constituição da República não estão sendo desrespeitados. A cláusula de reserva de iniciativa, instituída em favor do Tribunal de Justiça, não foi afastada. Fixaram-se, quanto a ela, dentro da limitada capacidade de auto-organização de que dispõe o Estado-membro, determinados parâmetros a serem observados na elaboração das leis. Não há, portanto, no caso em exame, o afastamento (ou indevida restrição) do poder de exclusiva iniciativa do Tribunal de Justiça".

(...)

Min. Ricardo Lewandowski: "Há um outro dispositivo que garante a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais. Aí haveria, no meu modo de entender, um certo conflito, porque nós estaríamos

distriction de la consequie de
diminuindo, amesquinhando essa autonomia na medida em que lhes
impomos um parâmetro fixo intransponível".
Min. M. A.: "Seria uma forma de o legislador constituinte local esvaziar
prerrogativa de um Poder, de autogoverno, de iniciativa de projeto
objetivando aumentar o número de cadeiras existentes".
Min. Cezar Peluso: "Se a Constituição Federal dá ao Tribunal de Justiça o
poder de iniciativa de projeto de alteração da organização Judiciária,
neste caso essa prerrogativa ficaria mutilada porque, em relação a essa
reestruturação específica, já não pode fazer nada".
Min. M. A.: "Fica de mãos atadas, manietado o Tribunal".
[págs. 278, 279, 280, 281 e 282]

Acórdão	ADI 3853
Data do julgamento	12/09/2007 (DJ 26/10/2007)
Relator	Min. Carmen Lúcia
Constituição Estadual	Mato Grosso do Sul
Requerente	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Instituição de subsídio mensal e vitalício aos ex-Governadores do
	Estado
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A fundamentação dos Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Celso de
	Mello divergiu da dos demais ministros, apontando a
	inconstitucionalidade formal. Desse ponto de vista, a
	inconstitucionalidade estaria na não-participação do Poder Executivo no
	processo legislativo de emenda à CE para instituição do subsídio.
Trecho dos votos	Gilmar Mendes: "A inexistência, atualmente, de parâmetro federal não
	pode ser razão única para impedir, peremptoriamente, os Estados-
	membros de instituírem esse tipo de pensão. () O fato de a
	Constituição de 1988 não ter incorporado o antigo art. 184 da
	Constituição de 1967/69, ou de não ter ela disposto sequer uma linha
	sobre o assunto, não pode dar vazão a argumentos simplistas no sentido de que 'o que não está permitido está proibido'. É elementar, do ponto
	de vista da Teoria da Constituição, que esse não poder ser o ponto de
	partida de uma leitura adequada do texto constitucional. A despeito da
	estrutura analítica de nossa Constituição, parece óbvio que o legislador
	é suficientemente soberano para criar as normas necessárias para o
	funcionamento do sistema, respeitados, claro, os limites definidos pela
	Constituição. () Por isso, entendo que a inconstitucionalidade dos
	dispositivos impugnados apenas pode advir da violação, pelo poder
	constituinte decorrente, do princípio da divisão de poderes, tendo em
	vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o
	processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo".
	[págs. 721, 722 e 723]

Acórdão	ADI 3225
Data do julgamento	17/09/2007 (DJ 26/10/2007)
Relator	Min. Cezar Peluso
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governadora do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Celebração de contratos de permissão e concessão
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Improcedente
Ratio decidendi	É legítima uma autolimitação pelo Poder Legislativo à sua própria competência deliberativa.
Trecho dos votos	Min. Cezar Peluso: "Ora, a exigência constante do art. 112, §2°, da Constituição fluminense, consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. É assente a jurisprudência da Corte no sentido de que as regras do processo legislativo federal que devem ser reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, coisa que se não reconhece ao dispositivo atacado. É que este não se destina a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo; volta-se, antes, a estabelecer restrições quanto a um produto específico do processo e que são eventuais leis sobre gratuidades. () Não se descobre, ademais, nenhuma infração ao princípio da separação dos poderes e, segundo a autora, oriunda de suposta invasão da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre 'serviços públicos'. [págs. 549 e 551] Min. Carlos Britto: "Sabemos que todo esse conjunto normativo que a Constituição designa por Processo Legislativo, Seção VIII do capítulo dedicado ao Poder Legislativo, é principiológico e, portanto, aplicável a todas as unidades da Federação. É principiológico porque diz com a relação entre os Poderes eminentemente políticos da República, Legislativo e Executivo, em matéria de produção legislativa, ou seja, é uma matéria que diz com iniciativa de lei – que, o mais das vezes, é partilhada entre o Legislativo e o Executivo –, sanção, veto, promulgação, publicação. Em suma, toda essa matéria é efetivamente principiológica e, portanto, de reprodução obrigatória nas Constituições de todos os entes da nossa Federação. () A minha dúvida é se esse tipo de exclusão prévia de qualquer deliberação, legislativa não vem a significar um cerceio, uma inibição à próprio do Processo Legislativo. Tenho dúvida se isso não seria uma demasia". [págs. 556 e 557] Debates: Min. Cezar Peluso: "É uma autolimitação do Poder Legislativo. É o próprio Poder Legislativo que

Min. Marco Aurélio: "Ora, fora a limitação da Carta de 1988, é possível, por melhor que seja o objetivo – doutrinariamente estou de acordo com a norma –, ao legislador constituinte estadual brecar a atuação, neste ou naquele sentido, de um dos Poderes do Estado? A resposta, para mim, é desenganadamente negativa. (...) Atuou o constituinte do Rio de Janeiro, a meu ver, deixando de observar os princípios contidos na Carta de 1988 – e teria que observá-los. Dela consta princípio segundo o qual não se pode, de início, obstaculizar a atividade de um Poder, a atividade precípua de um Poder. Impede-se o Legislativo estadual de legislar sobre certa matéria; amanhã poderá haver outra emenda - aprovada, evidentemente, tendo em vista a composição momentânea, isolada da Casa – proibindo a tramitação de projeto a versar sobre tema diverso, ficando manietado o Poder Legislativo" [pág.564] Debates: Min. Cezar Peluso: "Mas foi o próprio Poder que se autolimitou, Ministro". Min. Marco Aurélio: "Excelência, acabei de dizer que as composições da assembleia variam no tempo". Min. C. P.: "Ele está sustentando que o Legislativo é que está impedido. E é o que a norma diz". Min. M. A.: "Na assembleia, as composições variam no tempo". [pág. 565]

Acórdão	ADI 2873
Data do julgamento	20/09/2007 (DJ 09/11/2007)
Relator	Min. Ellen Gracie
Constituição Estadual	Piauí
Requerente	Governador do Estado do Piauí
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Vedação de limite de idade para participação em concursos públicos
Unanimidade/maioria	Maioria
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Não pode o constituinte estadual tratar de matérias ligadas ao regime
	jurídico dos servidores públicos, pois isso requer a participação do Poder
	Executivo.
Trecho dos votos	Min. Ellen Gracie: "De par com esta circunstância, fixou esta Corte que
	norma prevista em Constituição Estadual vedando a estipulação de
	limite de idade para o ingresso o serviço público carreia requisito relativo
	ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público,
	matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária,
	de iniciativa do Chefe do Poder Executivo". [pág. 95]

Acórdão	ADI 523
Data do julgamento	03/04/2008 (DJ 17/10/2008)
Relator	Min. Eros Grau
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Governador do Estado do Paraná
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não

Tema	Criação de competência do Tribunal de Contas estadual
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal traz de forma exaustiva as competências fiscalizatórias do Tribunal de Contas (órgão associado ao Poder Legislativo); assim, a criação de competência para apreciação de decisões fazendárias contrárias ao erário não segue o modelo federal e, por isso, viola a separação de Poderes.
Trecho dos votos	Min. Eros Grau: "Trata-se de ação direta na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade de preceito na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade de preceito da Constituição paranaense nos termos do qual as decisões fazendárias de última instância contrárias ao erário serão apreciadas, em grau de recurso, pelo Tribunal de Contas estadual. (). O requerente sustenta que o texto normativo atacado vulnera o princípio da 'separação dos Poderes', inserido no artigo 2º da Constituição do Brasil. 'Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'. () No mérito, o pedido deve ser acolhido. Esta Corte enfrentou questão semelhante no julgamento da ADI n. 461, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO. Impugnava-se então preceito da Constituição baiana que atribuía ao Tribunal de Contas estadual competência para exercer fiscalização atinente à aplicação de isenções fiscais e julgar recurso, de ofício ou voluntário, de decisão denegatória de pensão oriunda do órgão de previdência estadual. Entendeu-se, naquela oportunidade, que compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na função de fiscalização a ele designada pelo artigo 70 da Constituição. O relator afirmou: '[] a inclusão da expressão 'as isenções fiscais' extrapola da norma inscrita no art. 70 da Constituição Federal, que não prevê estejam sujeitas as isenções fiscais ao controle externo a cargo do Congresso Nacional (art. 70), controle externo esse que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União' Afirmou-se que a atuação da Corte de Contas limitar-se-á às hipóteses previstas no preceito constitucional. O mesmo entendimento calha ao
	previstas no preceito constitucional. O mesmo entendimento calha ao que é debatido nestes autos. Não cabe ao Poder Legislativo apreciar recursos interpostos contra decisões tomadas em processos administrativos nos quais se discuta questão tributária. Nada justifica a atuação, neste campo, do Tribunal de Contas". [págs. 5, 6 e 7]

Acórdão	ADI 3644
Data do julgamento	04/03/2009 (DJ 12/06/2009)
Relator	Min. Gilmar Mendes
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL-Brasil
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Estruturação de órgão responsável por perícias criminalística e médico-
	legal

Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O processo legislativo para estruturação de órgãos da administração requer a participação do Poder Executivo, não podendo essa matéria ser tratada pela Constituição Estadual.
Trecho dos votos	Min. Gilmar Mendes: "A Emenda Constitucional n° 35/2005, de 14 de dezembro de 2005, do Estado de Rio de Janeiro, trata da criação e organização de órgão responsável pelas perícias criminalística e médicolegal. Sobre a matéria, o art. 61, §1°, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República, determina que a criação de órgãos da administração pública deve ser objeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Esta Corte tem entendido que, consoante o princípio da simetria, cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública (art. 84, II e IV e art. 61, §1°, II, C.F.). (). Os documentos juntados pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL comprovam que a norma estadual impugnada é de autoria parlamentar (fl. 83). A inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, no caso, advém da violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da divisão de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo. Esse entendimento encontra guarida na jurisprudência desta Corte (ADI-MC 1.746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.9.2003; ADI 152/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 24.4.1992; Rp n° 1.175/GO, Rel. Min. Aldir Passarinho, DJ 26.4.1985). Com essas breves considerações, diante da patente inconstitucionalidade formal da norma estadual impugnada, voto pela procedência da ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n° 35/2005, de 14 de dezembro de 2005, do Estado do Rio de Janeiro". [págs. 65 e 66]

Acórdão	ADI 1914
Data do julgamento	15/04/2009 (DJ 06/08/2009)
Relator	Min. Cezar Peluso
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 25/11/1998 (DJ 01/09/2000), Rel. Min. Sydney Sanches
Tema	Dotação orçamentária dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria, na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Em virtude da norma constitucional federal que atribui ao Chefe do Poder Executivo a competência para repassar as dotações orçamentárias, não pode o constituinte estadual atribuir essa competência a instituição financeira privada.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Cezar Peluso: "Nesse julgamento [ADI 1901], o Tribunal decidiu que norma que atribua à instituição financeira

a iniciativa de repassar, automaticamente, recursos destinados aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, afronta o art. 84, inc. II, da Constituição Federal. Ademais, como bem fez notar a Procuradoria-Geral da República, no parecer, 'em exame mais acurado e de cognição exauriente, revela-se irreprochável o aresto proferido em sede cautelar. Com efeito, no novel ordenamento constitucional, o Chefe do Poder Executivo, no exercício da direção superior da Administração, está obrigado a efetuar o repasse das dotações orçamentárias previstas em lei (...) – norma que se impõe às unidades federadas. Mas o preceito hostilizado, em patente descompasso com o texto constitucional, conferiu a instituição bancária privada atribuição exclusiva dos agentes das entidades políticas responsáveis por sua administração – execução de despesa pública –, permitindo-lhe o repasse das referidas verbas mediante crédito automático nas contas dos órgãos destinatários'. E nada distingue este caso da hipótese enfrentada no precedente" [págs. 88 e 89]

Acórdão	ADI 3888
Data do julgamento	12/05/2010 (DJ 11/06/2010)
Relator	Min. Ayres Britto
Constituição Estadual	Rondônia
Requerente	Governador do Estado de Rondônia
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa para nomeação
	de Procurador-Geral de Justiça
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	Min. Ayres Britto: "É flagrante a inconstitucionalidade da expressão impugnada, a meu sentir. Isso porque a Constituição Federal impõe que os 'Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução' (§3° do art. 128 da CF/88). Vê-se, então, que a Lei Maior da República não previu a participação do Poder Legislativo do Estado-membro no processo de escolha do chefe do Ministério Público local. Pelo que não podia a Constituição estadual exigir tal participação parlamentar, a menos que se tratasse do tema da destituição do Procurador-Geral de Justiça, porque, agora sim, a Carta Magna condicionou tal desinvestidura forçada à aprovação da maioria absoluta do Poder Legislativo local. (). À derradeira, anoto que, em situações idênticas, o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de normas que previam a participação do legislativo estadual no processo de escolha do Chefe do Ministério

Público. Normas que baralhavam requisito de investidura com requisito
de destituição. É o caso da ADI 1.506, da relatoria do ministro Ilmar
Galvão ()". [págs. 308 e 310]

Acórdão	ADI 3727
Data do julgamento	12/05/2010 (DJ 11/06/2010)
Relator	Min. Ayres Britto
Constituição Estadual	Rio Grande do Norte
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Norte
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa para nomeação
	de Procurador-Geral de Justiça
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	A Constituição Federal foi taxativa ao prever que a escolha de Procurador-Geral do Estado depende unicamente de lista tríplice enviada pelo Ministério Público e posterior escolha por parte do Governador; assim, não podem os Estados submeter essa escolha à aprovação da Assembleia Legislativa.
Trecho dos votos	Min. Ayres Britto: "É flagrante a inconstitucionalidade da expressão impugnada, a meu sentir. Isso porque a Constituição Federal impõe que os 'Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução' (§3° do art. 128 da CF/88). Vê-se, então, que em nenhum momento o Texto Magno previu a participação do Poder Legislativo do Estado-membro no processo de escolha do chefe do Ministério Público local. Assim, não podiam a Constituição estadual e a legislação infraconstitucional exigir tal participação parlamentar. A menos que se tratasse do tema da destituição do Procurador-Geral de Justiça, porque, agora sim, a Constituição mesma condicionou tal desinvestidura forçada à aprovação da maioria absoluta do Poder Legislativo. (). À derradeira, anoto que, em situações idênticas, o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de normas que previam a participação do Legislativo estadual no processo de escolha do Chefe do Ministério Público. Normas que baralhavam requisito de investidura com requisito de destituição. É o caso da ADI 1.506, da relatoria do ministro Ilmar Galvão ()". [págs. 299 e 301]

Acórdão	ADI 4102-MC-REF
Data do julgamento	26/05/2010 (DJ 24/09/2010)
Relator	Min. Carmen Lúcia
Constituição Estadual	Rio de Janeiro
Requerente	Governador do Estado do Rio de Janeiro
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Foi referendada.
Tema	Vinculações orçamentárias pela Constituição Estadual

Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Ainda não houve julgamento definitivo
Ratio decidendi	Qualquer forma de vinculação orçamentária, à exceção daquelas previstas na Constituição Federal, é inconstitucional, uma vez que atenta contra a independência do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária.
Trecho dos votos	Min. Carmen Lúcia: "Em 17.7.2008, com fundamento no art. 13, inc. VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Gilmar Mendes deferiu, ad referendum do Plenário deste Tribunal, a medida cautelar pleiteada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro nos termos seguintes: '() Argumenta-se que, a prevalecer o citado dispositivo legal, 'ter-se-á reconhecido ao legislador constituinte estadual o poder de fixar destinação permanente para certo tipo de atividade desenvolvida pelo Estado, à revelia dos julgamentos de prioridade, conveniência e oportunidade, constitucionalmente outorgados — como expressão do princípio da independência e harmonia dos Poderes — ao Poder Executivo, quando da iniciativa das leis orçamentárias'. Estou em que procede o alegado. A fixação de um certo percentual mínimo para determinado tipo de educação, pelo constituinte estadual, elide a participação do Executivo em matéria que é da sua iniciativa privativa, a teor do que dispõe a Constituição Federal, art. 61, §1°, II, b; art. 165, III. ()." [págs. 235 e 240]

Acórdão	ADI 3295
Data do julgamento	30/06/2011 (DJ 05/08/2011)
Relator	Min. Cezar Peluso
Constituição Estadual	Amazonas
Requerente	Governador do Estado do Amazonas
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Acréscimo de vantagem pecuniária a servidores públicos
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Do ponto de vista formal, não pode emenda parlamentar a PEC dispor
	sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo,
	principalmente quando importar em aumento das despesas.
Trecho dos votos	Min. Cezar Peluso: "O caso é de inconstitucionalidade manifesta. O art.
	288 da Constituição Estadual do Amazonas, inserido pela Emenda
	Constitucional n° 40, de 5 de dezembro de 2002, o qual assegura
	acréscimo percentual à aposentadoria ou à pensão de servidor público
	que tenha exercido mandato eletivo, provém de emenda aditiva
	parlamentar à Proposta de Emenda à Constituição Estadual oriunda do
	Chefe do Poder Executivo. Caracterizada, pois, evidente violação da
	iniciativa privativa deste sobre a matéria, como decorre do art. 61, §1°,
	II, 'c', da Constituição Federal. As regras concernentes ao processo
	legislativo, em especial aquelas respeitantes à iniciativa legislativa, são

de observância obrigatória pelos Estados-membros por força do chamado princípio da simetria, cuja função precípua é garantir, nos elementos substanciais, a homogeneidade da disciplina da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Nesse sentido, a jurisprudência da Corte é consolidada:

"EMENTA: Processo legislativo: emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada iniciativa do Poder **Executivo:** inconstitucionalidade, visto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal - entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa – dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.' (ADI n° 805, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 12.3.1999. Grifos nossos)

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 239/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DISPOSIÇÕES CONCERNENTES A ÓRGÃOS PÚBLICOS E A ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de autoorganização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI n° 2.750 – ES; Plenário; Rel. Min. EROS GRAU; j. 06/4/2005. Grifos nossos.)'

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembleia Legislativa. Fere o art. 61, §1°, II, a, da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes. Ofende o art. 61, §1°, II, c, e o art. 2° da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes. Pedido julgado procedente'. (ADI n° 13 – SC; Plenário; Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA; j. 17/09/2007. Grifos nossos. No mesmo sentido: ADI n° 1.275 – SP; Plenário; Rel. RICARDO LEWANDOWSKI; j. 16/05/2007)

E não prospera o argumento de que, por se tratar de Proposta de Emenda à Constituição não haveria tal óbice. É de todos sabido que o poder constituinte derivado decorrente é secundário, condicionado e limitado pelos critérios estabelecidos pelo poder constituinte original. É o que dispõe o art. 25 da Constituição Federal, que faz obrigatória a

observância de seus princípios estruturantes. E, como assenta a orientação desta Corte, os princípios constitucionais relacionados ao processo legislativo compõem, de maneira indubitável, o rol de limites opostos às Constituições Estaduais:

'EMENTA: Aposentadoria: proventos: vantagem inserida em Constituição Estadual: plausibilidade, segundo a jurisprudência do STF, no sentido de que é inconstitucional o trato pela constituinte estadual de matérias — a exemplo da relativa a aposentadoria de servidores civis —, incluída, no processo legislativo ordinário, na reserva de iniciativa do Poder Executivo: precedentes'. (ADI n° 1160, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 19.5.1995)

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES ESTADUAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. Sendo os dispositivos impugnados relativos ao regime jurídico dos servidores públicos fluminenses, resulta caracterizada a violação à norma da alínea c do inciso II do §1° do art. 61 da Constituição Federal, que, sendo corolário do princípio da separação de poderes, é de observância obrigatória para os Estados, inclusive no exercício do poder constituinte decorrente. Ação julgada procedente'. (ADI n° 250, rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ 20.9.2002)

'EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 24, §11, da Constituição do Estado do Maranhão. Competência legislativa. Servidor Público. Militar. Regime jurídico. Soldo de praça da Polícia Militar. Garantia de valor não inferior ao do salário mínimo. Inadmissibilidade. Iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, §1°, II, alíneas a e c, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que disponha sobre valor da remuneração de servidores policiais militares'. (ADI n° 3.555 – MA; Plenário; Rel. Min. CEZAR PELUSO; j. 04/3/2009. Grifos nossos.)"

[págs. 39, 40, 41 e 42]

Acórdão	ADI 3279
Data do julgamento	16/11/2011 (DJ 15/02/2012)
Relator	Min. Cezar Peluso
Constituição Estadual	Santa Catarina
Requerente	Procurador-Geral da República
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Convocação de membros do Poder Executivo para prestar informações perante o Legislativo
Unanimidade/maioria	Unanimidade

Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Viola a separação de Poderes a Constituição estadual que define como
	crime de responsabilidade o não comparecimento perante a Assembleia
	Legislativa de membros da administração diferentes dos Secretários de
Trecho dos votos	Estado e titulares de órgãos da administração direta. Min. Cezar Peluso: "Ademais, a Constituição do Estado de Santa Catarina
rrectio dos votos	não se ateve sequer aos limites do modelo constitucional federal, em
	tendo ampliado o rol de autoridades que aí figuram como sujeitos ativos
	do crime de responsabilidade por descumprimento de convocação ou
	de pedido de informações formulado pela Assembleia Legislativa.
	Prescrevem o art. 50, caput e §2°, da Constituição Federal:
	'Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou
	qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de
	Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente
	subordinados à Presidência da República para prestarem,
	pessoalmente, informações sobre assunto previamente
	determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.
	()
	§2° As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal
	poderão encaminhar pedidos escritos de informações a
	Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no
	caput deste artigo, importando em crime de
	responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo
	de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.'
	Observa-se, de pronto, que os dispositivos impugnados desafinam dessa
	matriz federal por observar. Titulares de autarquias, fundações,
	empresas públicas e sociedades de economia mista não correspondem
	a homólogos de 'titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República'. E, ao depois, o Governador é o Chefe do Poder
	Executivo e, como tal, não é, como se verá, passível de se assujeitar a
	crime de responsabilidade que lhe foi, em tese, atribuído nos preceitos
	estaduais. () As autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades
	de economia mista inserem-se na chamada administração pública
	indireta, na condição de entidades, donde ser equivocada a simetria
	estabelecida, no tipo penal, entre seus dirigentes e os 'titulares de
	órgãos diretamente ligados à Presidência da República', como são as
	Secretarias Especiais constantes do organograma da administração
	federal. () E o §2° do art. 41 da Constituição Estadual também encerra
	violação à Constituição da República, ao dilatar-lhe o alcance para atingir
	o Governador do Estado. Em prevendo o art. 50 da Constituição Federal,
	para a hipótese, crime de responsabilidade imputável apenas a Ministros de Estado e a titulares de órgãos diretamente subordinados à
	Presidência da República, a simetria constitucional só permitiria
	eventual extensão da possibilidade de prática do crime a Secretários de
	Estado e a titulares de órgãos da administração pública direta,
	subordinados ao Chefe Poder (sic) Executivo estadual. Submeter este às
	solicitações do Poder Legislativo, sob cominação de crime de
	responsabilidade, além de destoar do modelo constitucional federal,
	vulnera o princípio da separação dos poderes (art. 2° da CF) e transpõe

os limites do poder constituinte derivado (art.25 da CF)." [págs. 8, 9, 10
e 11]

Acórdão	ADI 668
Data do julgamento	19/02/2014 (DJ 28/03/2014)
Relator	Min. Dias Toffoli
Constituição Estadual	Alagoas
Requerente	Governador do Estado de Alagoas
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 27/03/1992 (DJ 19/06/1992), Rel. Min. Celso de Mello
Tema	Aplicação a servidores de piso salarial profissional
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	Nenhuma revisão de salários ou vencimentos de servidores públicos pode ser vinculada, pela Constituição Estadual a fatores alheios à vontade do Poder Executivo do Estado, o qual detém privatividade da iniciativa legislativa nessa matéria.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "A plausibilidade jurídica da postulação cautelar evidencia-se, no caso, em face da jurisprudência desta Corte, que tem repelido a revisão de salários e vencimentos de servidores públicos, com base em fatores alheios à vontade e ao controle do Estado-membro. Os fundamentos dessa orientação jurisprudencial prendem-se à necessidade de estrita observância, quer do postulado da separação de poderes – que restaria comprometido pela inobservância da cláusula de iniciativa reservada para a instauração do necessário processo legislativo – quer do princípio federativo (). Esse procedimento fixado pela norma constitucional estadual, ao assegurar aos servidores públicos do Estado um limite mínimo de remuneração, cerceia a atuação discricionária do Chefe do Poder Executivo na instauração – que lhe é privativa – do correspondente processo legislativo. () Essa aparente vulneração ao princípio constitucional da iniciativa reservada do processo de formação das leis opera uma situação de claro conflito hierárquico-normativo entre a regra impugnada e o postulado proclamado pela Carta da República que impõe, em caráter condicionante, a subordinação jurídica dos Estadosmembros, no desempenho de suas funções constituintes decorrentes, aos princípios nela proclamados, dentre os quais avulta, por sua irrecusável importância, o princípio da privatividade na instauração do processo legislativo, que constitui, por sua essência mesma, um dos consectários mais expressivos do postulado da separação de poderes que, hoje, configura um dos núcleos temáticos irreformáveis da nova ordem constitucional". [págs. 49 e 50]

Acórdão	ADI 179
Data do julgamento	19/02/2014 (DJ 28/03/2014)
Relator	Min. Dias Toffoli

Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Não
Tema	Fixação de prazos para que o Executivo encaminha proposições
	legislativas e pratique atos administrativos
Unanimidade/maioria	Unanimidade
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	"É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir
	previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder
	Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente
	proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual,
	porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior
	dada ao Chefe daquele poder" (Ementa)
Trecho dos votos	Min. Dias Toffoli: "A questão maior que ora se apresenta em debate é o
	limite do poder constituinte decorrente na conformação da estrutura
	organizacional do ente federado. Alega o requerente que a Assembleia
	Legislativa, ao condensar diversos dispositivos na parte transitória da
	Constituição estadual, teria criado verdadeiro plano de governo,
	dirigido ao Poder Executivo, estabelecendo prazo para o
	encaminhamento de proposições legislativas sobre assuntos diversos,
	muitos deles, inclusive, de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do
	Poder Executivo. Teria, ademais, determinado a prática de atos
	administrativos materiais em certo período de tempo, em violação do
	postulado da separação dos Poderes. Com efeito, assiste razão ao autor.
	Sabe-se que o Poder Legislativo estadual, imbuído da função de
	constituinte secundário/condicionado, conformado pelas diretrizes
	principiológicas da Lei Fundamental, pôde (e ainda pode, por meio de
	emenda), durante a elaboração da Constituição do Estado, realizar a estruturação do ente federado, definindo-lhe os contornos
	fundamentais. Contudo, a legitimidade de conformação dada ao
	referido Poder está cingida pela reserva de atribuições e competências
	próprias de cada Poder postas na Constituição Federal, à qual, por ser
	dotada de soberania, cabe definir, de modo peculiar, no Estado
	brasileiro, o delineamento da divisão dos poderes (funções) e suas
	interações (independência e harmonia). Ora, muito embora a
	Constituição, consoante o comando do caput do art. 25 da Carta de
	1988, tenha deferido aos estados o poder de se auto-organizarem e de
	se regerem pelas suas próprias constituições, o poder constituinte
	decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta
	Federal. Nesse sentido, também, é o teor do art. 11 do Ato das
	Disposições Constitucionais Transitórias: ().Com efeito, a Carta da
	República positivou o princípio da separação dos Poderes, nos termos
	do seu art. 2° (), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja
	formulação adotada há de ser imposta a todos os estados da Federação.
	A propósito, salutar a transcrição de trecho memorável do voto
	proferido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence :
	'Não há dúvida de que o princípio da separação e
	independência dos Poderes – instrumento que é da limitação
	do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do
	Estado Democrático de Direito. Mas, como a (sic) pouco

assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais. Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República' (ADI n° 98/MT, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/10/97)

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita do outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (...). A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública. Esse é o teor do art. 84, inciso II (...). Direção superior significa definir os rumos, as metas e o modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, na busca última de satisfação do interesse público. Essa se pauta, com as ressalvas legais e tendo em vista as limitações financeira (sic) do Estado, por um critério discricionário, comumente definido pelos aspectos da oportunidade e da conveniência. (...). Nesse passo, qualquer tentativa do Poder Legislativo i) de estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da constituição estadual; ou ii) de definir previamente os seus conteúdos, é inconstitucional, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele poder. A jurisprudência da Corte guarda caso semelhante ao presente, em que foi decretada a inconstitucionalidade de norma que determinava ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento, em determinado prazo, de projeto de lei atinente a matéria sujeita a sua iniciativa reservada. (...). A baliza é justamente a Lei Fundamental, a qual abarca a definição das competências de cada Poder instituído e veda as interferências indevidas de um nos assuntos próprios do outro. (...). Verifica-se, portanto, que os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional para auto-organizar o Estado, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna". [págs. 17, 18, 19, 20, 22 e 23]

Acórdão	ADI 775
Data do julgamento	03/04/2014 (DJ 26/05/2014)

Relator	Min. Dias Toffoli
Constituição Estadual	Rio Grande do Sul
Requerente	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 23/10/1992 (DJ 01/12/2006), Rel. Min. Celso
'	de Mello
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para viagem do
	Governador
Unanimidade/maioria	Unanimidade (maioria na medida cautelar)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e Vice-Presidente que durarem mais de 15 dias. Viola o princípio da simetria o dispositivo que submete à aprovação da Assembleia Legislativa quaisquer viagens internacionais do Governador e Vice-Governador.
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Celso de Mello: "As expressões normativas ora impugnadas objetivam submeter, o Governador e o Vice-Governador do Estado, no que se refere ao desempenho de suas funções, ao permanente controle da Assembleia Legislativa local, a quem se atribuiu competência para lhes autorizar o afastamento do País por qualquer tempo, sob pena de perda dos respectivos cargos. ()
	Tenho para mim, Senhor Presidente, que a plausibilidade jurídica do pedido ora em exame decorre da problematização das relações institucionais entre os Poderes do Estado, na medida em que o Chefe do Executivo está sujeito ao poder de controle do Legislativo,
	especialmente no que concerne à licença para ausentar-se do território do País. () O sistema de 'checks and balances' institucionalizou a possibilidade de controles interorgânicos recíprocos, fazendo-o com o objetivo de impedir o desequilíbrio nas relações entre os Poderes do Estado. E consagrou, ainda, especialmente em face da hegemonia ostentada pelos órgãos executivos em alguns momentos da vida política do nosso País, o princípio de sua plena exposição à ação fiscalizadora do Legislativo. () A autorização parlamentar a que se refere o texto da Constituição da República – necessária para legitimar, em determinada situação, a ausência do Chefe do Poder Executivo (ou de seu Vice) do território nacional – configura um desses instrumentos constitucionais de controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos governantes. () A relevância da matéria, no caso, é acentuada tanto
	pela discussão do tema concernente à separação de poderes quanto pela necessidade de conceituar e de delinear, a partir da jurisprudência constitucional desta Corte, o novo perfil político-jurídico da Federação brasileira, no que concerne à submissão, ou não, dos Estados-membros, na matéria, ao modelo normativo federal. O reconhecimento, ou não, dessa subordinação normativa — tal seja a decisão final da Suprema Corte — poderá conduzir à ampliação ou à restrição dos poderes jurídicos inerentes à autonomia atribuída, em nossa organização federativa, aos Estados-membros. (). Impõe-se registrar, finalmente, que o Plenário desta Corte tem deferido a suspensão cautelar de normas com conteúdo virtualmente idêntico ao das regras ora impugnadas, consoantes se depreende das decisões proferidas na ADI

678/RJ, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, **na ADI 738/GO**, Rel. p/ o acórdão Min. FRANCISCO REZEK, **e**, ainda, **na ADI 703/AC**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE." [págs. 5, 6, 7, 9, 10 e 12]

Min. Paulo Brossard: "Senhor Presidente, se não estou enganado esta é a quarta ação direta com o objetivo de liberar os governadores a movimentarem se (sic) livremente pelo País e pelo exterior, alegando-se ora a independência dos poderes, ora a liberdade de locomoção. De 1824 até 1988 ninguém viu ofensa nem à independência e separação dos poderes, nem à liberdade de locomoção (...). Votei vencido nas outras ações e votarei vencido nesta; entendo discutível a sabedoria da norma, mas, inconstitucionalidade não posso ver, até porque a própria Constituição Federal, em relação à viagem, do Presidente da República para o exterior, adotou fórmula razoável, de acordo com as necessidades do mundo moderno. Estabelece a necessidade da licença quando a ausência for por mais de quinze dias; como se sabe, até 1988, a licença era necessária para qualquer ausência do País. Modernamente, pela facilidade das comunicações e pelo aperfeiçoamento do sistema de transportes, é comum e se tornou mais ou menos frequente e protocolar o comparecimento de Chefes do Estado à (sic) determinadas cerimônias. É uma ausência de 24 horas, 48 horas no máximo. Por isto acho eu que com inteligência e com equilíbrio a Constituição Federal permite que o Presidente se ausente do País, por até 15 dias, sem licença do Congresso. Agora, o problema dos Governadores é diferente, os Estados não mantêm relações externas com nenhum outro Estado, relações exteriores no sentido técnico da expressão." [págs. 14 e 15]

JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Dias Toffoli: "Com efeito, a Carta da República, ao tratar da matéria em seus arts. 49, III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias. (...) Trata-se, portanto, de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já definidos pela própria Lei Maior. Isso porque a Carta da República, ao positivar o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2° (...), conferiu a ele delineamento próprio, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação. Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, '[a] fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo, não há dúvida, é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência de Poderes: cuidase, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar', não sendo ' 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 nº 3.046/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 28/05/2004). (...) Desse modo, as disposições da Carta do Estado do Rio Grande do Sul, ao exigirem prévia autorização do parlamento estadual para que o Governador e o Vice-Governador possam se ausentar do país por qualquer tempo, não se ajustam ao modelo federal, que exige autorização do Congresso Nacional apenas para a ausência do Presidente da República e de seu Vice por período superior a quinze dias, restando configurada, portanto,

a ofensa aos princípios da separação dos Poderees e da simetria (art. 25
da Constituição e art. 11 do ADCT)". [págs. 7, 8 e 9]

Acórdão	ADI 331
Data do julgamento	03/04/2014 (DJ 02/05/2014)
Relator	Min. Gilmar Mendes
Constituição Estadual	Paraíba
Requerente	Governador do Estado da Paraíba
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Não. Julgamento em 23/08/1990 (DJ 28/09/1990), Rel. Min. Octavio Gallotti
Tema	Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver acordos e convênios
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Improcedente
Ratio decidendi	A nova competência atribuída pela Constituição Estadual à Assembleia Legislativa não contrariou o princípio da separação dos Poderes, previsto pela Constituição Federal; pelo contrário, ela teria aperfeiçoado o sistema de <i>checks and balances</i> , o que confirmaria a sua constitucionalidade.
Trecho dos votos	JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Gilmar Mendes: "Conforme relatado, o requerente alega que o art. 49, l, da Constituição Federal, ao prever competência exclusiva do Congresso Nacional, restringe-se ao poder de resolver acordos ou tratados internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Por outro lado, o dispositivo estadual vai além, prevendo o poder de autorizar e resolver empréstimos, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. O texto federal está assim redigido: 'Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional'. Já o texto estadual dispõe: 'Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: XXII – autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual' O requerente afirma que a inovação estadual traduz embaraço na continuidade da administração. Ao proferir voto por ocasião do julgamento da medida cautelar, o Ministro Octavio Gallotti bem ressaltou que, na hipótese dos autos, cuida-se apenas daqueles acordos ou convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Nesse sentido, não parece irrazoável que o constituinte estadual procure conferir maior controle dessas operações à Assembleia Legislativa. Tampouco, significa violação à separação dos poderes o fato de os acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual poderem ser submetidos à autorização do legislativo local. Com efeito, o

fortalecimento do controle desses atos implica prestigiar os mecanismos de *checks and balances*, não a invasão de competências. (...) No que se refere ao princípio da simetria, registro que já tive a oportunidade de compartilhar, quando do julgamento da ACO 730, rel. Joaquim Barbosa, Pleno, DJ 22.9.2004, aquela preocupação sempre manifestada pelos ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio quanto a uma espécie de 'camisa de força' que o texto constitucional federal acabaria por emprestar ao sistema federativo se o princípio da simetria fosse interpretado de forma muito ampla, dada a constante alegação de normas de observância obrigatória. Ao proferir voto na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298, o Ministro Cezar Peluso ressaltou:

'(...) recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estadosmembros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação particular cuidado com riscos prática, os descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete' (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJE de 27-11-2009.)

Pactuando com essas preocupações, no caso em análise, não verifico inobservância local, pois a Constituição estadual apenas complementou o texto federal. Nesse sistema de complementaridade, tenho que o texto federal pode até mesmo ser influenciado, em possível poder constituinte reformador, pelas experiências das constituições estaduais. É preciso dar espaço a oficinas e experimentos no âmbito do poder constituinte estadual. A meu ver, é o que fez o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal ao prever que 'cada

Assembleia Legislativa, com poderes constituinte, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta'. Extrai-se do art. 11 do ADCT que o poder constituinte decorrente obedecerá aos princípios da Constituição Federal, caso contrário incorre-se em vício de inconstitucionalidade. Não significa que cabe ao constituinte estadual apenas copiar as normas federais. No caso, a inovação da constituição paraibana não atenta contra os marcos fundamentais da Carta Magna, mas, antes, procura tornar ainda mais efetivos os comandos constitucionais do equilíbrio entre os poderes e do controle republicano dos compromissos públicos." [págs. 4, 5 e 6]

Acórdão	ADI 2453
Data do julgamento	03/04/2014 (DJ 02/05/2014)
Relator	Min. Marco Aurélio
Constituição Estadual	Paraná
Requerente	Governador do Estado do Paraná
Houve pedido de liminar? Foi deferida?	Sim. Sim. Julgamento em 07/06/2001 (DJ 24/08/2001)
Tema	Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para viagem do Governador
Unanimidade/maioria	Unanimidade (tanto na medida cautelar quanto no julgamento definitivo)
Procedência/improcedência	Procedente
Ratio decidendi	O regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e Vice-Presidente que durarem mais de 15 dias. Viola o princípio da simetria o dispositivo que submete à aprovação da Assembleia Legislativa <i>quaisquer</i> viagens internacionais do Governador e Vice-Governador.
Tracha das vatas	
Trecho dos votos	MEDIDA CAUTELAR – Min. Maurício Corrêa: "No caso específico dos autos, penso também que a expressão impugnada, que limita as ausências do Estado do Governador e do Vice por qualquer tempo não se ajustam ao modelo federal de que cuida o artigo 49, III, da Carta Federal, o qual estabelece que o Congresso Nacional tem competência para autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias, disciplina essa que está repetida no artigo 83, do Capítulo II – Do Poder Executivo –, Seção I, que trata do Presidente e do Vice-Presidente da República. Ao determinar a Constituição do Estado que a ausência dessas autoridades para fora do País deverá ser precedida de autorização da Assembleia Legislativa, por qualquer tempo, acabou por restringir direito do Governador e de seu Vice, fora da regra que a própria Carta Federal concedeu ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, uma vez que tal expressão tanto pode compreender o limite dos quinze dias do arquétipo federal, como menos. Caso contrário, a Constituição estaria na verdade ditando regra muito mais restritiva, e portanto mais severa do que o modelo federa preconizou, o que para mim basta para entender que o Estado-membro dele não pode se afastar. [págs. 431 e 432]

JULGAMENTO DEFINITIVO – Min. Marco Aurélio: "O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos adotar o modelo de independência e separação de Poderes previsto na Constituição da República. As balizas da matéria não podem sofrer variação de Estado para Estado, sendo norteadas por princípios revelados na Lei Fundamental. Nessa linha, é reiterada a jurisprudência do Supremo acerca da necessidade de os estados-membros observarem a simetria, no que esta confere flexibilidade à atuação e locomoção do Presidente e do Vice-Presidente da República, condicionando as ausências do país à autorização do Congresso Nacional apenas quando ultrapassarem o período de quinze dias. (...). A Constituição estadual, ao condicionar a ausência, do território nacional, por qualquer tempo, do Governador e do Vice-Governador à prévia autorização da Assembleia Legislativa, acabou por limitar o direito dessas autoridades de maneira mais restrita do que permitido pelo Diploma Maior". [págs. 5 e 6]