

**ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Marialva Henriques Daldegan

---

Processo: 0801183-62.2015.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Data distribuição: 21/12/2015 07:59:42

Data julgamento: 01/08/2016

Polo Ativo: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

---

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Rondônia objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da expressão “mediante prévia autorização legislativa” contida no artigo 4º da Lei Estadual n. 1.184/2003 que “regulamenta a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal”.

Afirma que o art. 4º da citada norma, ao dispor que as contratações emergenciais de servidores sejam realizadas “mediante prévia autorização legislativa”, cria uma obrigação desnecessária e inconstitucional para o Poder Executivo, o qual antes de realizar o procedimento deve requerer a aprovação do Poder Legislativo, situação esta, que viola o art. 7º, parágrafo único, art. 39, § 1º, II, da Constituição Estadual, bem como dos arts. 2º, 37, IX, e 61, todos da Constituição Federal/88.

Sustenta que é inconstitucional a expressão “mediante prévia autorização legislativa” do art. 4º da referida lei, porque fere o princípio de independência entre os Poderes, além de conflitar com a normativa constitucional sobre a contratação por tempo determinado e a iniciativa exclusiva do chefe do executivo para projetos de lei que tratem sobre contratação de servidores públicos.

Aduz que tal exigência cria um controle preliminar do mérito do ato administrativo do Poder Executivo por parte do Legislativo e engessa a máquina pública, pois sujeita o processo seletivo emergencial à amplas discussões e justificativas que se contrapõe à própria natureza de urgência do instituto.

Pugna pela supressão do citado trecho do artigo 4º da Lei Estadual n. 1.184/2003, por ser exigência incompatível com a ordem constitucional, mantendo-se, contudo, os demais termos do dispositivo.

Postulou, liminarmente, a suspensão imediata da mencionada exigência, apontando a urgência na medida, uma vez que está impedindo o desenvolvimento da Administração.

O pedido de liminar foi deferido (documento ID Num. 192518 – Pág. 1/8), quando se determinou a redistribuição do feito.

Em manifestação, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia pronunciou-se pela procedência da presente ação, entendendo ter havido manifesta violação à competência privativa do Governador do Estado para dispor sobre a matéria, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da expressão “mediante prévia autorização legislativa” constante no art. 4º da Lei 1.184/2003. (Num. 138274 - Pág. 1 / 7).

No parecer (ID Num. 214771 - Pág. 1/5) a d. Procuradoria de Justiça manifestou-se pela procedência da ação com a declaração da inconstitucionalidade da expressão “mediante prévia autorização legislativa” do art. 4º da Lei Estadual n. 1184/2003, por existência de vício forma e material.

A Assembleia Legislativa de Rondônia manifestou-se em defesa do termo contido na norma impugnada, alegando que o intuito é de fiscalizar o Poder Executivo, a fim de verificar a real necessidade das eventuais contratações emergenciais diante do interesse público. Nessa linha, pugnou pela improcedência da ação com a revogação da liminar concedida.

É o relatório.

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

A presente ação discute a inconstitucionalidade formal e material de parte do texto do artigo 4º da Lei Estadual n. 1.184/2003, por conter expressão que condiciona a contratação emergencial pelo Executivo à aprovação do Legislativo.

A lei em comento regulamenta a contratação por tempo determinado no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, autarquias e fundações públicas para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal.

Com efeito o texto impugnado (art. 4º) estabelece (ID Num. 107059 - Pág.1):

Art. 4º As contratações de que trata esta Lei serão realizadas mediante prévia autorização legislativa e por tempo determinado, fixando-se se o prazo máximo de duração em até 06 (seis) meses.

Ressalta-se que no Projeto de Lei deflagrado pelo Poder Executivo, o texto inicial do art. 4º não apresentava o termo “mediante prévia autorização legislativa” (ID Num. 107059 - Pág. 12/15). Entretanto, esse termo veio a ser acrescentado posteriormente pela Assembleia Legislativa através de emenda parlamentar proposta por deputado estadual. (ID Num. 107059 - Pág. 6).

Nesse passo, assiste razão ao Requerente quando afirma que a expressão “mediante prévia autorização legislativa” gera ofensa ao princípio de independência entre os Poderes e à iniciativa exclusiva do chefe do executivo para projetos de lei que tratem sobre contratação de servidores públicos, pois viola ao art. 7º, parágrafo único, art. 39, § 1º, II, da Constituição Estadual, bem como dos arts. 2º, 37, IX, e 61, todos da Constituição Federal/88, a seguir reproduzidos:

#### Da Constituição Estadual

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

[...]

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

#### Da Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

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:

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

[...]

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Com efeito, infere-se que os citados dispositivos da Constituição Estadual possuem preceitos derivativos da Constituição Federal.

Assim, preliminarmente, ressalto que o Tribunal de Justiça Estadual possui competência para o julgamento de ação direta que impugna lei ou ato normativo estadual em face de uma norma da Constituição Estadual que repete norma da Constituição Federal, conforme precedente jurisprudencial desta Corte – a exemplo da Adin n. 0009432-74.2011.8.22.0000 e a orientação jurisprudencial do STF.

Analisando o alegado vício de inconstitucionalidade formal, os elementos contidos nos autos revelam ter havido violação por parte da Assembleia Legislativa no processo legislativo de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Sobre o tema “vício no procedimento de elaboração da norma”, destacam-se as lições do professor Pedro LENZA in Direito Constitucional Esquemático, 13ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2009, que classifica o vício de iniciativa como sendo uma das formas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, aduzindo que:

Inconstitucionalidade formal propriamente dita

Por sua vez, a inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo. Podemos falar, então, além do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), em vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em dois momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.

Vício formal subjetivo: o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modifiquem os efeitos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I da CF/88. Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou

reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional." (Destacamos).

A Constituição Estadual (art. 39, §1º, a e b) e também a Constituição Federal (§ 1º do art. 61) conferem ao chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a seus servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

In casu, como citado alhures, embora o Chefe do Executivo tenha elaborado a proposta para a criação da Lei n. 1.184/2003 (ID Num. 107059 - Pág. 10/15), houve a inserção de uma emenda parlamentar por deputado estadual (ID Num. 107059 - Pág. 6/9) promovendo alteração no texto original do projeto ao incluir no citado art. 4º da norma em destaque, o termo que condiciona a contratação emergencial à prévia autorização legislativa.

Diante disso, resta patente à ingerência do Poder Legislativo na criação da norma em apreço, a fim de exercer controle sobre cada processo seletivo simplificado de contratação temporária a ser iniciado pelo Poder Executivo.

Portanto, não restam dúvidas que a emenda em comento invadiu a legitimidade de iniciativa privativa do Governador do Estado, ocasionando, destarte, a inconstitucionalidade formal.

Outrossim, cumpre destacar que a inconstitucionalidade em discussão é apenas de um trecho do referido art. 4º, o qual exige "mediante prévia autorização legislativa", sendo que quanto ao restante do dispositivo o requerente não apresenta qualquer mácula a justificar a intervenção judicial.

Sobre o tema já decidiu a Suprema Corte:

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

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

- Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (STF – PLENO - ADI 1050 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 21/09/1994, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENTA VOL-02148-02 PP-00235 RTJ VOL-00191-02 PP-00412)

Noutro campo, a atuação parlamentar ao violar o comando constitucional também incorreu no vício material.

Cediço que o Chefe do Executivo é o chefe da Administração Pública, e por preceito constitucional, compete a este gerir toda a organização administrativa, não podendo o Poder Legislativo avocar tal competência sob pena de forte violação constitucional.

É imperioso ainda ressaltar ser manifestamente incabível a alegação da Assembleia Legislativa de que a alteração inserida na norma teve o condão de fiscalizar o ato de contratação emergencial pelo Poder Executivo a despeito do interesse público, pois, tal circunstância não retira o vício da invasão de competência legislativa, tendo em vista que, pela cogência dos efeitos de inconstitucionalidade, a citada emenda parlamentar proposta com intuito de impor restrições, não legaliza o confronto às Constituições Estadual e à Constituição da República que devem ser seguidas.

A propósito:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. (STF – PLENO - ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, DJ de 9-2-2007.).

No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

Face ao exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal e material da expressão “mediante prévia autorização legislativa” do artigo 4º da Lei Estadual n. 1.184/2003, mantendo os demais termos do referido dispositivo.

Ante a ausência de razões que justificassem a modulação dos efeitos desta decisão, deixo de aplicar o disposto no artigo 27 da Lei 9868/1999.

Proceda-se às notificações pertinentes.

É como voto.

## EMENTA

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual 1.184/2013. Ação direta que impugna lei ou ato normativo estadual em face de uma norma da Constituição Estadual que repete norma da Constituição Federal. Controle da constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça. Possibilidade.*

*Invasão à competência privativa do Chefe do Executivo para regular a contratação de servidores na administração direta, autárquica e fundacional. Inconstitucionalidade por violação ao princípio de separação dos Poderes. Precedentes. Inconstitucionalidade formal e material reconhecida.*

1. Em se tratando de normas de repetição obrigatória ou, ainda, que de mera reprodução da Constituição Federal, mas insculpidas na Constituição do Estado, compete ao Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual.

2. Sendo a iniciativa do processo legislativo reservado ao Chefe do Poder Executivo descabe ao Parlamento editar, emendar ou alterar lei estranha às suas competências.

3. Viola o princípio da separação dos Poderes, a alteração contida no art. 4º da Lei n. 1.184/03 que determina ao Poder Executivo obter aprovação legislativa para deflagrar a contratação simplificada de servidores para atender temporariamente interesse público.

4. Inconstitucionalidade formal e material reconhecida.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, "A??O JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA EXPRESS??O "MEDIANTE PR??VIA AUTORIZA??O LEGISLATIVA" DO ART. 4? DA LEI ESTADUAL N. 1.184/2003, MANTENDO OS DEMAIS TERMOS DO REFERIDO DISPOSITIVO, CONFORME VOTO DA RELATORA, ? UNANIMIDADE"

Porto Velho, 01 de Agosto de 2016

MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO

Assinado eletronicamente por: **MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO**

**04/08/2016 11:19:00**

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **774974**



16080411185997100000000772013

IMPRIMIR

GERAR PDF



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
GOVERNADORIA**

LEI Nº 1545, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2005.

Altera dispositivos da Lei nº 1184, de 27 de março de 2003.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O *caput* do artigo 4º e o inciso III, do artigo 9º da Lei nº 1184, de 27 de março de 2003, que “Regulamenta a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal”, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º As contratações de que trata esta Lei serão realizadas mediante prévia autorização legislativa e por tempo determinado, fixando-se o prazo máximo de duração em até 01 (um) ano.

.....

Art. 9º .....

.....

III – ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do contrato anterior, observado o disposto no § 1º do artigo 4º desta Lei.”

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 12 de dezembro de 2005, 117º da República.

**IVO NARCISO CASSOL**  
Governador

Publicado no Diário Oficial  
n.º 413 do dia 14/12/05