



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira

---

Processo: 0804656-75.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Data distribuição: 12/05/2023 10:50:57

Data julgamento: 07/08/2023

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: RODRIGO DA SILVA ROMA - RO11989

---

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, objetivando declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Estadual n. 5531, de 13 de março de 2023, que “reconhece o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos e a função como servidores que executam as Custódias Infracionais”.

Aduz, em resumo, que a norma impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal, já que decorreu de iniciativa parlamentar e disciplinou matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, isto é, servidores públicos e regime jurídico destes já reguladas pela Lei Complementar n. 965/2017 e Lei Complementar n. 1.124/2021.

Alega que, ao criar atribuições ao Governo, a lei em questão, iniciada na Casa de Leis estadual, é formalmente inconstitucional, por violar regra basilar de iniciativa legislativa exclusiva, conforme art. 39, § 1º, II, “b”, da Carta

rondoniense.

Pleiteou, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da norma até o julgamento final da ação, e, quanto ao mérito, pugnou pela procedência desta ADI para que seja declarada a inconstitucionalidade da indigitada lei.

No despacho inicial, foi adotado o rito do art. 12 da Lei n. 9.686/99, a fim de julgar definitivamente a ação. Na oportunidade, determinou-se a citação da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, bem a intimação da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia e da Procuradoria-Geral de Justiça para que se manifestassem sobre os pedidos de liminar e de mérito desta ADI (ID n. 19760943 – Pág. 1).

A Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia e o Governador do Estado de Rondônia manifestaram-se pela concessão da medida cautelar pleiteada, suspendendo-se a lei questionada até ulterior deslinde do processo e, no mérito, pela procedência do pedido para ser declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 5.531, de 13 de março de 2023 (id. n. 20557837 – Pág. 1/9).

A Assembleia Legislativa de Rondônia prestou informações, defendendo a constitucionalidade da lei em questão, pronunciando-se pela não concessão de medida liminar, e no mérito, pela improcedência desta ADI (id. n. 20257271 – Pág. 1/9).

No parecer ministerial, o subprocurador-geral de justiça Dr. Eriberto Gomes Barroso manifestou-se pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 5.531/2023 (id. n. 20436335 – Pág. 1/6).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade, conheço desta ação.

Sem maiores digressões, a ação direta merece procedência, de acordo com o sustentado por todos aqueles que se manifestaram durante seu processamento, com exceção da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

Dispõe a Lei Ordinária Estadual n. 5.531/2023:

[...] Art. 1º Fica reconhecido, no âmbito do estado de Rondônia, o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos, disciplinadas nos termos da Lei Complementar n. 965, de 20 de dezembro de 2017, em razão de suas atribuições especificadas na Lei Complementar n. 1.124, de 23 de dezembro de 2021, como servidores que executam as Políticas de Segurança Institucionais e das Custódias Infracionais no Estado de Rondônia.

Art. 2º Esta Lei entra em vigo na data de sua publicação. [...].

Extrai-se que a norma impugnada afronta a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista nos arts. 39, §1º, II, “b”, e 65, III e XVIII da CERO:

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:

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

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...] III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...] XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta Constituição; [...].

Somado a isso, a norma impugnada, por simetria, também viola o art. 61, §1º, II, “c”, da CF/88.

Em que pese a boa intenção do Poder Legislativo, há flagrante inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Estadual n. 5.531/2023, pois avança na competência privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico e aposentadoria. Além disso, a norma impugnada vulnera ainda o princípio da separação dos Poderes, provocando indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo.

Sobre a separação dos Poderes, a Constituição Federal dispõe:

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

Por simetria, a Constituição Estadual de Rondônia reproduz que:

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.

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, 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.

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. [...] 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).

Neste sentido é a jurisprudência desta Corte

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária Estadual n. 4.441/2018. Dispõe sobre o porte de arma de fogo, mesmo fora de serviço, pelo Agente de Segurança Socioeducativo. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Usurpação de competência da União para legislar sobre direito penal e bélico. Inconstitucionalidade material. Ofensa à Constituição do Estado de Rondônia. Ação julgada procedente.

1. A lei de autoria parlamentar que dispõe sobre tema afeto aos servidores públicos do Estado de Rondônia – agente de segurança socioeducativo – e ao seu regime jurídico padece de vício formal de iniciativa, uma vez que só poderia ter sido proposta por projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. O porte de arma de fogo e os seus possíveis titulares, porque afetos a políticas de segurança pública de âmbito nacional, possuem requisitos que cabe à União regular, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país (STF, ADI 3996; ADI 4962). 3. Ação julgada procedente (Direta de Inconstitucionalidade n. 0800923-43.2019.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, relator do acórdão: desemb. Miguel Monico Neto, data de julgamento: 6/7/2022). Destaquei.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Estadual n. 1.158/22. Altera e acrescenta o art. 53 da Lei Complementar n. 68, de 9 de dezembro de 1992 que “Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências”. Iniciativa do Legislativo Estadual. Alegada inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Lei que trata sobre regime jurídico de servidores públicos. Aposentadoria. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Art. 61, §1º, c, da CF/88 e 39, §1º, II, b, da CE/RO. Interferência na organização e funcionamento da Administração. Ocorrência. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Alegada inconstitucionalidade material. A proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro. Art. 113 do ADCT. Em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, não se pode ter aumento de despesa. Art. 40 da CE/RO. Aumento de remuneração. Art. 138 da CE/RO. Prévia dotação orçamentária. Necessidade. Reconhecimento de inconstitucionalidade de leis futuras por arrastamento. Normas inexistentes. Impossibilidade de vedar o Poder Legislativo da sua função legiferante. Previsão constitucional. Inconstitucionalidade formal e material reconhecidas. Ação julgada procedente.

1 - É função privativa do Chefe do Poder Executivo legislar sobre o regime jurídico dos servidores do Estado, incluindo sua aposentadoria, conforme art. 39, §1º, II, b, da Constituição Estadual Rondoniense e art. 61, §1º, c, da CF/88, e sobre lei que interfira na organização e funcionamento da Administração (art. 65, VII, da CE/RO), como é o caso dos autos.

2 - A estimativa do impacto financeiro da lei é obrigatória quando se cria ou altera despesa obrigatória (art. 113 do ADCT), inexistente no caso em julgamento.

3 - A Lei Complementar Estadual n. 1.158/22 trata de matéria exclusiva do Poder Executivo, razão pela qual não seria possível o aumento de despesa, ressalvadas as hipóteses legais (art. 40 da CE/RO), não correspondentes à lei estadual em epígrafe.

4 - No mais, quando a lei criada aumenta a remuneração de servidores públicos e, conseqüentemente, a despesa com pessoal da Administração, é necessária a prévia dotação orçamentária, art. 138 da CE/RO, o que não ocorreu.

5 - Impossibilidade de declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, de lei inexistente. Não se pode vedar o Poder Legislativo de exercer sua função legiferante, estando adstrito, por óbvio, às normas constitucionais.

6 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 1.158/22. (Direta de Inconstitucionalidade n. 0804417-08.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, relator do acórdão: desemb. Álvaro Kalix Ferro, data de julgamento: 17/2/2023). Destaquei.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei complementar estadual n. 1.042, de 30 de outubro de 2019. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Aumento da margem de empréstimo consignado em folha de pagamento. Alteração na LC 622/2011. Afetação ao regime jurídico. Violação à competência legislativa reservada ao chefe do executivo. Sanção da norma. Não convalidação do vício de inconstitucionalidade. Ação procedente.

1. A norma que interfere no regime jurídico dos servidores e na organização da administração, criada com usurpação da competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo, padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, pois, no âmbito do Estado, somente o Governador pode ter a iniciativa de lei sobre essas matérias, nos termos do art. 39, § 1º, II, “b” e “d”, da Constituição Estadual, reproduzidos por similaridade aos arts. 61, §1º, II, “b” e “c”, da Constituição Federal.

2. Na hipótese, a Lei Complementar Estadual n. 1.042/2019 foi iniciada pelo Poder Legislativo e promoveu alterações na Lei Complementar Estadual n. 622/2011, que por sua vez disciplina os empréstimos consignados em folha de pagamento dos servidores estaduais, previstos originariamente na Lei Complementar n. 68, de 9 de dezembro de 1992, que institui o Regime Jurídico dos Servidores Estaduais, restando caracterizada a invasão à competência legislativa do Chefe do Executivo, e a violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, previstos no art. 2º da Carta Magna, com reprodução obrigatória no art. 7º da Constituição Estadual de Rondônia.

3. A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. Precedentes do STF.

4. Ação de inconstitucionalidade procedente (TJRO – Direta de Inconstitucionalidade n. 0800086-17.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, relator do acórdão: desembargador Francisco Borges Ferreira Neto, data de julgamento: 26/8/2022). Destaquei.

De igual forma, o STF:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade. Lei n. 8.184/18 do Estado do Rio de Janeiro que promoveu a redução da carga horária dos servidores da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC). Lei de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.

1. A orientação do STF é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros.

2. Segundo a pacífica jurisprudência da Suprema Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre regime jurídico dos servidores públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.

3. Agravo regimental não provido (STF – ARE 1368827 AgR, relator: Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 30/5/2022, Processo Eletrônico DJe-118 Divulg. 17/6/2022 Public. 20/6/2022). Destaquei.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 7.428/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS. ANISTIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS A POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES PELA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO E DISCIPLINAR DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.



1. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública.

2. Ação Direta julgada procedente (STF – ADI 4928, Rel. Marco Aurélio, relator p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2021, Processo Eletrônico DJe-018 Divulg. 1º/2/2022 Public. 2/2/2022). Destaquei.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Estadual n. 5531, de 13 de março de 2023, em razão da violação ao art. 7º, *caput* e parágrafo único, art. 39, §1º, II, “b”, e art. 65, III e XVIII, da Constituição Estadual, em simetria com o art. 2º, *caput*, e art. 61, §1º, II, “c”, da CF/88, com efeito *ex tunc*.

Proceda-se às notificações pertinentes.

É como voto.

#### EMENTA

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Ordinária Estadual n. 5.531/2023. Reconhecimento do risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos e função como servidores que executam as custódias infracionais. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Competência privativa do Governador do Estado. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que reconhece o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos e a função como servidores que executam as Custódias Infracionais, uma vez que é privativa a competência do Governador do Estado deflagrar o processo legislativo

sobre o regime jurídico dos servidores do Estado, incluindo sua aposentadoria, nos termos do art. 39, §1º, II, *b*, da Constituição Estadual Rondoniense e art. 61, §1º, *c*, da CF/88.

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Agosto de 2023

Relator Des. OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

RELATOR

Assinado eletronicamente por: OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

18/08/2023 06:37:14

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 20741341



2308180637140210000002060

IMPRIMIR

GERAR PDF



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

MENSAGEM Nº 16/2023-ALE

*Recebi em 14/03/2023  
às 22h54  
Barbara Camillo*

EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO,

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO comunica a Vossa Excelência que promulgou, nos termos do § 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, a Lei nº 5.531, de 13 de março de 2023, que “Reconhece o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos e a função como servidores que executam as Custódias Infracionais”.

Na oportunidade, informa que a referida Lei será publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa nº 42-SUPLEMENTO, de 13 de março de 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 13 de março de 2023.

  
Deputado MARCELO CRUZ  
Presidente – ALE/RO



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

**LEI Nº 5.531, DE 13 DE MARÇO DE 2023.**

Reconhece o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos e a função como servidores que executam as Custódias Infracionais.

**O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:**

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos do § 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica reconhecido, no âmbito do estado de Rondônia, o risco das atividades exercidas pelos Agentes de Segurança Socioeducativos, disciplinadas nos termos da Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017, em razão de suas atribuições especificadas na Lei Complementar nº 1.124, de 23 de dezembro de 2021, como servidores que executam as Políticas de Segurança Institucionais e das Custódias Infracionais no Estado de Rondônia.

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 13 de março de 2023.

  
Deputado **MARCELO CRUZ**  
Presidente – ALE/RO