



Autor Dep. Dele Lamange
DO-e-ALE nº 109 de 22/06/23

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

LEI Nº 5.560, DE 22 DE JUNHO DE 2023.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0812644-16.2024.8.22.0000, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 5560/2023, com efeito ex tunc, conforme Acórdão datado de 19/5/2025, do TJRO, transitado em julgado em 3/7/2025)

Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades, no âmbito do estado de Rondônia.

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 disciplinada por esta Lei a aplicação de impedimentos aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares, no âmbito do estado de Rondônia.

Art. 2º Fica estipulada a proibição de recebimento de auxílios, benefícios e programas sociais do Governo Estadual, de participação em concursos públicos estaduais, de contratação com o poder público estadual e de nomeação em cargos públicos comissionados aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares no estado de Rondônia.

Parágrafo único. Aplicam-se as proibições do *caput* aos invasores das faixas de domínio das rodovias estaduais e das rodovias federais delegadas ao estado de Rondônia.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 22 de junho de 2023.

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



Número: **0812644-16.2024.8.22.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro**

Última distribuição : **19/08/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (AUTOR)			
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)		GEANCLECIO DOS ANJOS SILVA (ADVOGADO)	
ESTADO DE RONDONIA (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
27761 104	05/06/2025 07:31	Acórdão	ACÓRDÃO

Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro

Processo: 0812644-16.2024.8.22.0000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ÁLVARO KALIX FERRO

Data distribuição: 19/08/2024 08:32:58

Data julgamento: 19/05/2025

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

Advogado do(a) REQUERIDO: GEANCLECIO DOS ANJOS SILVA - CE21548

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Procurador-Geral de Justiça** em face da Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre impedimentos aplicados aos “ocupantes” e “invasores” de propriedades rurais e urbanas particulares, no âmbito do Estado de Rondônia.

O autor sustenta a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, em afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia), bem como à reserva de iniciativa prevista nos arts. 39, § 1º, e 65 da Constituição Estadual. Alega, ainda, que a norma impugnada invade a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e seguridade social, nos termos do art. 22, incisos I e XXIII, da Constituição Federal, em descompasso com o pacto federativo e com a repartição de competências nela estabelecida.

Aponta, também, a existência de inconstitucionalidade material, porquanto a norma impõe restrições desproporcionais e discriminatórias a pessoas em situação de vulnerabilidade social, em violação aos princípios da universalidade da seguridade social (art. 194 da CF), da assistência social a quem dela necessitar (art. 203 da CF), da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação (arts. 1º, III; 3º, IV; e 5º, caput, da CF).

Sustenta, outrossim, que os termos utilizados pela norma — “ocupantes” e “invasores” — são vagos, genéricos e destituídos de precisão jurídica, o que amplia os riscos de aplicação arbitrária e compromete os direitos fundamentais à igualdade e à isonomia.



Ressalta, por fim, que a imposição de restrições ao acesso a benefícios sociais e a cargos públicos com base em tais classificações configura violação direta à Constituição Federal, em desacordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal quanto à vedação de critérios discriminatórios.

Pugna, portanto, pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, com efeitos *ex tunc*.

Diante do requerimento de medida cautelar e considerando a relevância da matéria, notadamente por seu alcance social e reflexos na segurança jurídica, a presente ação foi processada segundo o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99 (id n. 25140884).

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, em suas informações, defendeu a constitucionalidade da norma, alegando que a medida visa proteger o direito de propriedade e o interesse público, inserindo-se na competência legislativa concorrente do Estado. Sustentou, ainda, que não há usurpação de competência nem violação a direitos fundamentais, porquanto as restrições seriam proporcionais e justificadas pela conduta dos atingidos (id n. 25427162).

A Procuradoria-Geral do Estado opinou pela inconstitucionalidade formal da norma, por entender que esta adentrou indevidamente a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social, nos termos do art. 22, XXIII, da Constituição Federal. Todavia, por considerar ausentes os demais vícios apontados, requereu que a declaração de inconstitucionalidade se limite à expressão *“de recebimento de auxílios, benefícios e programas sociais do Governo Estadual”*, contida no art. 1º da lei questionada (id n. 25623498).

A Procuradoria-Geral de Justiça ofereceu parecer opinando pelo reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da norma (id n. 25933976).

É o relatório.

VOTO



DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Preliminarmente, destaca-se a legitimidade do Procurador-Geral de Justiça para a propositura da presente ação direta, nos termos do art. 88, III, da Constituição Estadual e do art. 109, inciso I, alínea “k”, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, estando a ação formalmente regular e apta ao julgamento.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, a qual dispõe sobre impedimentos aplicáveis aos denominados “ocupantes” e “invasores” de propriedades rurais e urbanas particulares no âmbito do Estado de Rondônia.

O teor da norma impugnada é o seguinte:

Lei 5.560, de 22 de junho de 2023

Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades, no âmbito do estado de Rondônia.

Art. 1º Fica disciplinada por esta lei a aplicação de impedimentos aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares, no âmbito do Estado de Rondônia.

Art. 2º Fica estipulado a proibição de recebimento de auxílios, benefícios sociais do Governo Estadual, de participação em concursos públicos estaduais, de contratação com poder público estadual e de nomeação em cargos públicos comissionados aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares no Estado de Rondônia.

Parágrafo Único. Aplicam-se as proibições do caput aos invasores de faixa de domínio das rodovias estaduais e das rodovias federais delegadas ao Estado de Rondônia.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa, 22 de junho de 2023.



Passo ao seu exame.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, neste ponto, o parâmetro de controle a ser considerado para a aferição da compatibilidade vertical da norma é a própria Constituição Federal, dado que o vício apontado decorre da não observância da repartição de competências nela estabelecida — normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

Em razão disso, revela-se legítima a análise, por esta Corte, da compatibilidade formal da norma em face da Constituição Federal, ainda que ausente previsão expressa na Constituição do Estado de Rondônia. Tal entendimento, inclusive, encontra-se consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento do Recurso Extraordinário 650.898 (Tema 484 da Repercussão Geral), cujo teor ora se transcreve:

“Tema 484 (...) Tese: 1) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; (...)” (destacamos)

Com essas considerações, desde logo consigno que a norma em análise revela-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, uma vez que o legislador estadual ultrapassou os limites de sua competência, adentrando, indevidamente, a esfera reservada à União para legislar, de forma privativa, sobre seguridade social, bem como sobre normas gerais relativas à licitação e à contratação no âmbito da Administração Pública.

De plano, constata-se, pela simples leitura da norma impugnada, que o legislador estadual instituiu um conjunto de restrições a direitos fundamentais sem, entretanto, cuidar de delimitar, de forma clara e objetiva, os sujeitos a quem tais restrições se dirigem. Limitou-se a empregar expressões genéricas — como “ocupantes” e “invasores” de propriedades urbanas e rurais —, sem estabelecer critérios normativos precisos para sua identificação, tampouco disciplinar o procedimento adequado à caracterização dessas condições.

E, não obstante tal indefinição, o legislador estadual impôs restrições significativas aos direitos desses cidadãos.



Em primeiro lugar, o legislador estadual instituiu vedação ao recebimento de **“auxílios e benefícios sociais concedidos pelo Governo Estadual”**. A esse respeito, sabe-se que a seguridade social é um sistema de proteção que abrange um conjunto integrado de ações entre os entes federativos e a sociedade, tendo por finalidade assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social (art. 194 da Constituição Federal).

Um de seus pilares é a assistência social, que constitui política social voltada à proteção da família, maternidade, infância, adolescência, velhice e à pessoa portadora de deficiência, devendo ser prestada **“a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”** (art. 203 da CF). Em simetria, veja-se o art. 247 da nossa Constituição Estadual:

Art. 247. O Estado e os Municípios prestarão assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e normas desta Constituição, tendo por objetivo:
I - amparo e proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - promoção da integração social, inclusive ao mercado de trabalho;
III - habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
IV - incentivo a programas integrados de assistência sanitária, familiar, comunitária, escolar e profissional, nas áreas rurais e urbanas, em especial, às populações de baixa renda.

No âmbito do sistema constitucional de repartição de competências, a Constituição Federal confere à União, de forma privativa, a competência para legislar sobre seguridade social, conforme disposto no art. 22, inciso XXIII. Aos Estados, por sua vez, é atribuída competência legislativa apenas concorrente, nos termos do art. 24, inciso II, restrita às matérias relativas à **previdência social e à proteção e defesa da saúde** — ficando, portanto, excluída, de forma expressa, a assistência social do âmbito normativo estadual.

Nessa mesma lógica, ao analisar norma municipal que tratava da regulação de benefícios de assistência social, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Min. Relatora Carmen Lúcia, assinalou que **“a concessão de benefícios eventuais de assistência social, prevista na lei municipal impugnada e julgada no Tribunal de Justiça do Estado, insere-se na matéria referente à seguridade social, cuja competência legislativa privativa é da União”** (RE 1.244.306-AgR/RJ).

Não obstante, cabe uma ressalva quanto à possibilidade de instituição de **benefícios eventuais**, compreendidos como **“as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em**



virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”, conforme definido no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993). Tais benefícios, de natureza excepcional e assistencial, podem ser objeto de regulamentação pelos entes subnacionais, desde que observadas as diretrizes federais e no exercício da gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social.

Nessa ordem de ideias, é evidente que o legislador estadual não dispõe de competência legislativa para impor qualquer restrição ao acesso de cidadãos a benefícios sociais e assistenciais previstos na Constituição Federal — como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V da Constituição Federal — ou disciplinados em legislação federal, a exemplo do art. 94 da Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), sob pena de manifesta intromissão na esfera de competência legislativa da União, em afronta direta à repartição de competências estabelecida pela Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou a respeito da matéria, consolidando entendimento no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que invadam a competência legislativa privativa da União em temas afetos à assistência social. Confira-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.280/1990, 11.642/1991 E 18.306/2013, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE DISPÕEM SOBRE PENSÃO ESPECIAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE SEGURIDADE SOCIAL. ART. 22, XXIII, DA CF. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO SUFICIENTE DE CRITÉRIOS AUTORIZADORES. USO DE CLÁUSULAS DE CONTEÚDO VAGO E IMPRECISO. DISCRICIONARIEDADE EXCESSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - **As Leis estaduais, ao autorizarem a concessão de benefícios assistenciais em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação federal de regência, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIII, da Constituição Federal, para legislar sobre seguridade social. Precedente.** II - A pensão especial disciplinada pela legislação estadual não se coaduna com nenhuma das hipóteses indicadas no julgamento da ADI 4.976/DF, de minha relatoria, seja porque não concede o benefício a uma categoria profissional específica, seja porque não foi instituída para atender demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional. III - A legislação estadual não especificou suficientemente os critérios autorizadores que dão ensejo ao benefício especial, abrindo margem para concessões arbitrárias e desvinculadas dos objetivos constantes do precitado art. 22 da Lei 8.742/1993. IV - Não é possível, no âmbito de um regime republicano, a instituição de uma verdadeira regalia a indistintas pessoas a juízo exclusivo do Governador do Estado, tomando por base cláusulas de conteúdo vago e impreciso, tais como “prestado relevantes serviços” e “caráter eminentemente humanitário”, constantes do art. 1º, II e III da Lei estadual 11.280/1990. V – Considerando a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos na questão, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da



inconstitucionalidade, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento. VI - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás. (ADI 6559, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 25-10-2021 PUBLIC 26-10-2021 - destacamos)

EMENTA Direito constitucional, direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Rio de Janeiro. Instituições financeiras. Obrigação de efetivar a prova de vida de pessoas beneficiárias do Regime Geral de Previdência Social mediante atestado médico que comprove a impossibilidade de locomoção do cliente cadastrado. Inconstitucionalidade formal. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (art. 22, inciso XXIII, da CRFB/88). I. Caso em exame 1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) em face da Lei nº 9.078 do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de novembro de 2020, que “dispõe sobre a obrigação das instituições financeiras efetivarem a prova de vida mediante atestado médico que comprove a impossibilidade de locomoção do cliente cadastrado, obrigado a fazer a prova de vida para fins de cadastramento e/ou recebimento de benefícios”. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é formalmente constitucional legislação editada por estado-membro que atribui a instituições financeiras a responsabilidade pela realização de prova de vida de beneficiários do regime geral de seguridade social. III. Razões de decidir 3. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) detém legitimidade para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no âmbito do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 103, inciso IX, do texto constitucional, porquanto cumpre os requisitos jurisprudenciais para tal. Precedentes. Há correlação, ainda, entre o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da requerente. Está constatada, pois, a pertinência temática. **4. A Constituição de 1988 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social, conforme o art. 22, inciso XXIII, do texto constitucional. O art. 194, caput, do texto constitucional estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.** No âmbito da previdência, dispõe o art. 201 da Carta que ela será organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social. 5. Em obediência aos comandos constitucionais, a União editou a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, diploma que contém regramento quanto à permanente revisão da concessão e da manutenção de benefícios, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais. Há, inclusive, normatização específica quanto à disciplina atinente à comprovação de vida dos titulares de benefícios. 6. A lei federal atribuiu ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade para disciplinar a revisão periódica. O INSS, por sua vez, conforme determinação legal, edita regularmente atos normativos infralegais acerca do tema. 7. **No presente caso, portanto, o Estado do Rio de Janeiro incurso em matéria de competência legislativa privativa da União – seguridade social, nos termos do art. 22, inciso XXIII, da Constituição Federal –, estando, assim, a lei impugnada eivada de inconstitucionalidade formal.** IV. Dispositivo e tese 8. O Supremo Tribunal Federal conhece da ação direta de inconstitucionalidade e julga procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.078 do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de novembro de 2020. Tese de julgamento: “Padece de



inconstitucionalidade formal legislação editada por estado-membro que atribua a instituições financeiras a responsabilidade pela realização de prova de vida de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, por violação do art. 22, inciso XXIII, da Carta“. Dispositivos relevantes citados: CRFB/88, arts. 22, inciso XXIII; 24, inciso XII e §§ 1º e 2º; 194, caput e parágrafo único. (ADI 7010, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025 - destacamos)

Aliás, ainda que se admitisse, em caráter meramente argumentativo, a superação do vício formal para restringir a incidência da norma aos benefícios eventuais instituídos pelo próprio legislador estadual, subsistiria sua **inconstitucionalidade material**.

Isso porque, além da ausência de critérios objetivos aptos a definir com precisão os destinatários da restrição, a medida afronta diretamente princípios constitucionais basilares, tais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III), a isonomia (art. 5º) e a universalidade da cobertura e do atendimento no âmbito da seguridade social (art. 194 da Constituição Federal e art. 243, inciso I, da Constituição do Estado).

Tal princípio assegura que as ações governamentais voltadas à saúde, à previdência e à assistência social devem alcançar todos os indivíduos em situação de necessidade, sem discriminações indevidas, especialmente quando fundadas em critérios vagos e subjetivos, como ocorre nos autos.

Ao estabelecer restrições ao acesso a benefícios sociais com base em categorias imprecisas e sem qualquer procedimento legalmente previsto para sua definição ou apuração, a norma estadual viola o dever de atendimento universal e igualitário da população, transformando o acesso à proteção social em um mecanismo de exclusão, e não de inclusão.

O princípio da universalidade, nesse contexto, vincula o legislador à garantia de acesso amplo e não seletivo às prestações assistenciais, especialmente aquelas voltadas aos grupos em situação de vulnerabilidade, como é o caso dos benefícios eventuais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social. Qualquer medida que limite esse acesso deve observar critérios estritos, legais, objetivos e fundados em finalidades legítimas, o que não se verifica na norma impugnada. Nesse sentido:

“Assim como a subjetiva faz referência ao campo da aplicação pessoal, em virtude deste princípio e como aplicação ao campo material, a seguridade social deve cobrir todos os riscos ou contingências sociais possíveis: doença, invalidez, velhice, morte



etc. Em um sistema completo, este aspecto é fundamental porque permitiria que a seguridade social cumprisse seus fins. Porém, esse princípio não significa que toda pessoa tem direito a reclamar prestações por qualquer estado de necessidade, mas, sim, que poderá gozar desse direito quando cumprir certos requisitos previstos pelo ordenamento jurídico e em determinada circunstância. Esse princípio se reflete no aforismo que diz ‘a seguridade social ampara o homem desde seu nascimento e até depois de sua morte’, convertendo esta ciência numa garantia que tem a pessoa para conseguir o desenvolvimento total de sua personalidade” (SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário. Coleção Esquemático. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.19. ISBN 9786553626492. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553626492/>. Acesso em: 09 abr. 2025.)

A norma, ademais, não resiste ao crivo do princípio da proporcionalidade, pois a medida não se revela adequada, dada a extrema generalidade de seus dispositivos, que carecem de precisão e objetividade na identificação dos sujeitos atingidos.

Tampouco se mostra necessária, uma vez que existem meios menos gravosos e igualmente eficazes para a tutela dos bens jurídicos eventualmente visados pelo legislador.

Por fim, não se mostra proporcional em sentido estrito, pois impõe ônus excessivo e desarrazoado aos indivíduos atingidos, em contraste com a suposta finalidade pretendida, configurando, assim, medida desproporcional diante da alegada ofensa que se busca evitar.

O mesmo raciocínio aplica-se à **proibição de contratar com a Administração Pública** — e, por consequência, de participar de procedimentos licitatórios — instituída pelo legislador estadual no art. 2º da norma impugnada.

Embora a Constituição Federal, em seu art. 22, inciso XXVII, atribua à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, admite-se a possibilidade de os Estados editarem normas suplementares, desde que destinadas a complementar a disciplina jurídica federal. Desse modo, o exercício dessa competência suplementar deve necessariamente observar os parâmetros fixados nas normas gerais da União, bem como respeitar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse sentido, inclusive, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.729**, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, consignou que *“a competência da União para elaborar normas que tratem de licitação e contratos é para elaborar normas gerais. Assim, nada impede que os Estados, no âmbito de*



suas competências, determinem a elaboração de cláusulas contratuais para atender a determinadas políticas públicas estaduais, como a participação no Programa de Reinserção de presos, por exemplo”.

A conformidade com o modelo federal impõe, assim, a análise das disposições constantes da legislação nacional de regência — especialmente da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) —, que integra, nesse aspecto, o chamado bloco de constitucionalidade, na medida em que o vício de inconstitucionalidade formal ora examinado tem como parâmetro a própria Constituição Federal.

Nesse panorama, fica claro que a Lei Estadual n. 5.560/23 extrapola os limites do modelo federal ao instituir, de forma genérica e sem correspondência normativa, nova hipótese de impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública estadual, em dissonância com as hipóteses legais expressamente previstas, a exemplo dos arts. 9º, 14, incisos I e III, 64 e 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, bem como dos arts. 9º, 87 e 88 da revogada Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, restrições dessa natureza somente podem ser estabelecidas mediante norma federal, como expressamente consignado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.735**, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, conforme se transcreve:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). **1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para**



a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017 - destacamos)

No mesmo sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 1º.07.2024 . AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DISCIPLINA DE USO DE BENS PÚBLICOS. IMÓVEL . ENTIDADE RELIGIOSA. HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART . 22, XXVII, CRFB. PRECEDENTES. 1. **É inconstitucional legislação municipal que disciplina hipóteses de dispensa de licitação, por usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais de licitação, à luz do art . 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.** 2. Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal . No caso, a Lei 8.666/93 dispõe a respeito das hipóteses de dispensa de licitação. 3. Além disso, nos recursos apresentados pela parte Recorrente, são levantadas novas teses para tentar afastar a inconstitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial do Tribunal de origem e demandam a necessidade de reexame de fatos e provas e a interpretação de lei local, o que impede o trânsito do apelo extremo . Incidem, no caso, os óbices das Súmulas 279, 280 e 284 do STF. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art . 18 da Lei 7.347/1985). (STF - ARE: 1496614 SP, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 19/08/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-08-2024 PUBLIC 28-08-2024)

Não verifico, tampouco, qualquer fundamento que legitime a restrição com base em interesse local específico ou peculiaridade regional que justifique sua edição sob a ótica de um *federalismo cooperativo*.

Ao contrário, a medida insere-se em um contexto já conhecido por este Tribunal Pleno, consistente na disseminação de propostas legislativas semelhantes em diversas unidades da federação, desprovidas de conexão concreta com realidades locais e, em grande parte, motivadas por interesses políticos circunstanciais.



Para ilustrar, registra-se a existência de, ao menos, duas leis estaduais com conteúdo substancialmente semelhante ao da norma ora analisada, que foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal. Em primeiro lugar, cito a **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7690**, distribuída sob a Relatoria do Min. André Mendonça, que tinha por objeto a Lei Estadual nº 16.139, de 8 de julho de 2024 do Rio Grande do Sul, com o seguinte teor:

“LEI Nº 16.139, DE 8 DE JULHO DE 2024. (publicada no DOAL n.º 13304, de 9 de julho de 2024) Dispõe sobre sanções administrativas e restrições aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 1.º Aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, enquadrados conforme o disposto nos Arts. 150 e 161, § 1.º, inciso II, do Código Penal, fica **vedada a percepção de qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais estaduais, bem como a nomeação para ocupação de cargo público de provimento efetivo, de cargo em comissão ou de agente político na Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes e Instituições Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, ficando vedada, ainda, a contratação com o poder público estadual de forma direta ou indireta.**

Parágrafo único. As vedações iniciam-se com a identificação, pelo poder público, do invasor ou ocupante de que trata o “caput” deste artigo, observado o contraditório e ampla defesa em processo administrativo.

Art. 2.º O Poder Executivo regulamentará esta Lei em até 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 3.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 8 de julho de 2024.”

De igual modo, confira-se o teor da Lei n. 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso, norma impugnada na **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.715**, de Relatoria do Min. Flávio Dino:

Art. 1º Esta Lei disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Fica vedado aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas:

I - receber auxílio e benefícios de programas sociais do Estado de Mato Grosso;

II - tomar posse em cargo público de confiança;

III- contratar com o Poder Público Estadual.

Parágrafo único. As vedações perdurarão até o cumprimento integral da pena aplicada ao indivíduo, respeitados o contraditório e a ampla defesa.



Parágrafo único. As vedações perdurarão até o cumprimento integral da pena aplicada ao indivíduo, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Inclusive, a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade já foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, em razão da usurpação da competência privativa da União, como se vê:

Ementa: Direito Constitucional, Direito Penal e Direito Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso. Competência privativa da União. Art. 22, I e XXVII, da Constituição da República. Procedência. I. Caso em exame 1. Inconstitucionalidade, à luz do art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, da Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024, que “disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal”, no âmbito daquela unidade da federação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se há, na espécie, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria. III. Razões de decidir 3. A legislação estadual, ao ampliar o rol sancionatório contido no Código Penal, ingressa indevidamente na seara reservada ao direito penal, cuja competência para legislar é privativa da União (art. 22, I, da Lei Magna). **4. A proibição de “contratar com o Poder Público Estadual” desatende ao comando do art. 37, XXI, do texto constitucional e configura usurpação da competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação públicas (art. 22, XXVII, da Lei Maior).** IV. Dispositivo 5. É formalmente inconstitucional, por afronta ao art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, a Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024. 6. Procedência do pedido. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I e XXVII, e 37, XXI. Jurisprudência relevante citada: ADI 2935, ADI 3092, ADI 3639, ADI 3670, ADI 3735, ADI 4748 e ADI 7200. (ADI 7715, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-03-2025 PUBLIC 17-03-2025 - destacamos).

Além de padecer de vício formal, a norma impugnada também afronta o princípio da isonomia que rege os processos licitatórios, previsto no art. 11 da Constituição Estadual e no caput do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Ao estabelecer de forma genérica impedimento para que determinados indivíduos participem de licitações e contratem com a Administração Pública, o legislador estadual introduz discriminação indevida, sem respaldo em parâmetros legais ou constitucionais, bem como compromete a igualdade de condições entre os potenciais



concorrentes, desequilibrando o certame e violando a lógica do regime jurídico licitatório, que exige tratamento equânime a todos os interessados que preenchem os requisitos legalmente estabelecidos.

Noutro giro, vislumbra-se que a lei impugnada estabelece, ainda, a proibição dos citados “*ocupantes*” e “*invasores*” para “*participação em concursos públicos estaduais*”, bem como para “*nomeação em cargos públicos comissionados*”.

Nesse ponto, a norma editada pelo legislador estadual padece de vício de **inconstitucionalidade formal subjetiva**, além de **inconstitucionalidade material**, na medida em que impõe restrição desproporcional e arbitrária ao acesso a cargos públicos, em violação ao art. 37, inciso I, da Constituição Federal — norma de reprodução obrigatória —, bem como ao art. 11 da Constituição Estadual.

Quanto ao vício de iniciativa, os arts. 39, § 1º, e 65 da Constituição do Estado de Rondônia estabelecem que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre “*servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos*”, nos termos da alínea “b” do inciso II do art. 39, previsão que abrange as condições para a investidura em cargos públicos efetivos ou comissionados, incluindo eventuais impedimentos ou restrições ao ingresso no serviço público.

Nesse mesmo sentido:

“(…) Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo. (STF - ADI: 2442 RS, Relator: CELSO DE



MELLO, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO . SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE . I - **A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.** II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva . III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso. (STF - ADI: 4154 MT, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/05/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/06/2010)

Ademais, sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, impõe-se considerar que o acesso a cargos públicos efetivos e comissionados deve ter amplo acesso, conforme assegurado pelo art. 37, inciso I, da Constituição Federal, e pelo art. 11 da Constituição do Estado de Rondônia. Eventuais restrições a esse direito somente se legitimam quando compatíveis com o núcleo essencial do princípio da isonomia.

É essa a posição do Supremo Tribunal Federal, que já assentou, mais de uma vez, que *“a porta de entrada para o concurso público deve ser igualmente acessível a todos os cidadãos, sendo válidas as medidas que fomentem essa igualdade de acesso, mas não as que ampliem a desigualdade entre os possíveis candidatos”*. (STF - ADI: 3918, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/06/2022).

A imposição de vedação ao acesso aos denominados *“ocupantes”* e *“invasores”* de propriedades públicas e privadas afasta-se do ideal de isonomia que orienta o regime constitucional. Isso porque, além de possibilitar o enquadramento arbitrário de indivíduos, a norma institui barreira discriminatória.



A ausência de critérios normativos claros para a identificação dos sujeitos alcançados pela restrição torna o juízo de exclusão não apenas subjetivo, mas também suscetível a interpretações amplas e desvirtuadas. Na prática, a norma opera um juízo de reprovação moral, sem qualquer apuração formal, convertendo-se em medida punitiva disfarçada de critério seletivo. Com isso, o que deveria ser um instrumento de promoção da igualdade transforma-se em mecanismo de exclusão social de determinados grupos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se mostrado consistentemente refratária a esse tipo de iniciativa legislativa, como demonstram os precedentes a seguir colacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. BÔNUS DE 10% NA NOTA AOS CANDIDATOS PARAIBANOS RESIDENTES NA PARAÍBA. LEI ESTADUAL Nº 12 .753/23 - PB. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA. OFENSA AOS ARTS. 5º, 19, II E 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 2 . Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica como discrímen na busca à garantia do fortalecimento da identidade regional no que concerne aos certames da área de segurança pública estadual. 3. Os princípios da administração pública da isonomia e da vedação à desigualdade entre brasileiros são corolários da igualdade perante a lei, vedadas distinções de qualquer natureza ou preferências que ofendam àqueles que preenchem os requisitos legais para a investidura em cargo ou emprego público. 4. A imposição legal de critérios de distinção entre os candidatos é admitida tão somente quando acompanhada da devida justificativa em razão de interesse público e/ou em decorrência da natureza e das atribuições do cargo ou emprego a ser preenchido. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12 .753/2023, do Estado da Paraíba. (STF - ADI: 7458 PB, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 12/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-01-2024 PUBLIC 09-01-2024)**

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 11.449, de 2 de junho de 1988, do Estado do Ceará, inserido pela Lei nº 11.551 do referido Estado, de 18 de maio de 1989 . Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos concedida aos servidores públicos estaduais. Violação do princípio da isonomia ou igualdade. Procedência do pedido. 1. O princípio da igualdade situa-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, traduzindo-se em valor regente, informativo e irradiante da ordem constitucional e, por conseguinte, de todo o ordenamento jurídico. Nessa esteira, no caput do art. 5º da Constituição Federal consta o preceito de que todos são iguais perante a lei, o que reverbera ao longo do texto constitucional, importando não só a proibição de todas as formas de discriminação, como também a submissão de todos os indivíduos ao amparo e à força da lei de forma isonômica. 2 . A noção de igualdade não se encerra em sua dimensão meramente formal, de igualdade perante a lei. Ela contempla ainda um caráter material, pelo qual se busca concretizar a justiça social e os outros objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88).



É com base nesse viés material que a lei eventualmente estabelece distinções a fim de compensar os indivíduos que se encontram em situação desprivilegiada para elevá-los ao patamar dos demais. 3. No caso em apreço, o critério utilizado pela norma para a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos estaduais é a existência da qualidade de servidor público estadual. Além de não haver correlação lógica entre o fator de discriminação escolhido pelo Estado do Ceará e o tratamento desigual estipulado pela norma, esse tratamento desigual também não se justifica à luz do ordenamento constitucional. 4 . Ao conceder a isenção a uma categoria que teria condições de arcar com os custos da inscrição no certame, o Estado amplia a desvantagem daqueles que, por insuficiência de recursos, não conseguem pagar tal quantia – e, portanto, sequer têm a chance de concorrer por um cargo na Administração estadual –, restringindo, conseqüentemente, o acesso à via do concurso público. A porta de entrada para o concurso público deve ser igualmente acessível a todos os cidadãos, sendo válidas as medidas que fomentem essa igualdade de acesso, e não as que ampliem a desigualdade entre os possíveis candidatos. 5. A categoria beneficiada pela norma ora impugnada não vê sua participação em concursos públicos obstada pela exigência do pagamento da taxa de inscrição. **Conseqüentemente, a medida ora analisada não tem a finalidade de promover a igualdade substancial, ou seja, não está voltada à mitigação de uma discriminação ou de uma desigualdade constatada na sociedade.** 6. **Não se constata a cogitada correlação entre a facilitação da inscrição para servidores públicos e o princípio da eficiência.** É que, de um lado, esse benefício não se presta para motivar tais servidores a continuar estudando, a participar de ações de formação continuada e/ou a se preparar para outros certames no âmbito do Estado; de outro, há outras formas de fomentar o bom desempenho no mister público e de valorizar a categoria, o que, porém, não pode se dar pela quebra de isonomia no acesso ao certame. 7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inserida em um espaço de completa discricionariedade. Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém, ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma anti-isonômica. Isso porque todo e qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificção razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei cearense, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional. 8. **O Supremo Tribunal Federal tem o concurso público como mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, motivo pelo qual, em várias ocasiões, declarou a inconstitucionalidade de normas que veiculavam quebra da igualdade entre os candidatos** (v.g ., ADI nº 1.350/RO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/12/06; ADI nº 2.949/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, red. do ac . Min. Marco Aurélio, DJe de 28/5/15; ADI nº 2.364/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min . Celso de Mello, DJe 7/3/19; ADI nº 3.522/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12/5/06; e ADI nº 5.776/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/4/19). **De outro lado, a Suprema Corte também tem proclamado a constitucionalidade de normas que, com fulcro na ideia de igualdade material, instituem benefício em favor de grupo social desfavorecido** (v .g., ADI nº 2.177, Tribunal Pleno, Rel. Min . Gilmar Mendes, DJe de 17/10/19; ADPF nº 186, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20/10/14; ADI nº 2.672, Tribunal Pleno, Rel . Min. Ellen Gracie, red. do ac. Min . Ayres Britto, DJ de 10/11/06). 9. **A norma estadual questionada não se amolda às hipóteses excepcionais mencionadas, pois promove o agrupamento de candidatos em dois grupos bem distintos – os que já são servidores públicos e os que não o são – e concede preferência apenas ao primeiro grupo, resultando em um desarrazoado discrimen, desprovido de**



fundamento jurídico. 10 . Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei estadual nº 11.449, de 2 de junho de 1988, inserido pela Lei nº 11.551, de 18 de maio de 1989, do Estado do Ceará. (STF - ADI: 5818 CE, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022 - destacamos)

Diante de todo o exposto, concluo que a Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, padece de vícios de inconstitucionalidade, tanto em sua dimensão formal quanto material, razão pela qual deve ser integralmente retirada do ordenamento jurídico do Estado de Rondônia, com efeitos *ex tunc*.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE IMPEDIMENTOS A



“OCUPANTES” E “INVASORES” DE PROPRIEDADES PRIVADAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça contra a Lei Estadual n. 5.560, de 22 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que impõe impedimentos a “ocupantes” e “invasores” de propriedades rurais e urbanas particulares, como restrições ao recebimento de benefícios sociais, à participação em concursos públicos, à nomeação em cargos públicos comissionados e à contratação com o Poder Público estadual.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) verificar se a norma impugnada invade competência legislativa privativa da União, configurando inconstitucionalidade formal; (ii) examinar se a norma afronta princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da não discriminação e da universalidade da seguridade social, caracterizando inconstitucionalidade material; (iii) apurar se há vício de iniciativa legislativa na disciplina de matéria relativa ao regime jurídico de servidores públicos estaduais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A norma estadual usurpa competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (CF, art. 22, XXIII), ao impor restrições ao acesso a benefícios assistenciais.

4. As expressões “ocupantes” e “invasores” são vagas e destituídas de precisão jurídica, impedindo a identificação objetiva dos sujeitos atingidos.

5. A norma viola a universalidade e a igualdade no acesso à seguridade social (CF, art. 194), ao excluir arbitrariamente indivíduos em situação de vulnerabilidade de programas sociais.

6. Ao estabelecer impedimento genérico à contratação com a Administração Pública, a norma contraria o modelo federal de licitações, afrontando a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais da matéria (CF, art. 22, XXVII).

7. A restrição ao acesso a cargos públicos efetivos e comissionados configura inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa (CE/RO, art. 39, § 1º, e art. 65), e também inconstitucionalidade material, por violação à isonomia e ao princípio da impessoalidade no ingresso no serviço público (CF, art. 37, I).

8. A medida também fere o princípio da proporcionalidade, pois impõe restrições desnecessárias e inadequadas, pois impõe ônus excessivo e em descompasso com as normas constitucionais, em contraste com a suposta finalidade pretendida.



9. A jurisprudência do STF tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de normas estaduais ou municipais que, sem base legal federal, impõem critérios discriminatórios ao acesso a direitos fundamentais ou à Administração Pública.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Pedido procedente.

Tese de julgamento:

1. É inconstitucional norma estadual que impõe restrições ao acesso a benefícios assistenciais com base em categorias genéricas como “ocupantes” e “invasores” de propriedades privadas, por invadir competência legislativa privativa da União e violar o princípio da universalidade de acesso (art. 194 da CF).

2. A fixação de impedimentos ao exercício de direitos fundamentais, como acesso a cargos públicos e benefícios sociais, exige critérios legais objetivos e deve observar os princípios da proporcionalidade e igualdade.

3. Normas estaduais que criam novos requisitos ou impedimentos à contratação com o Poder Público violam a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

4. A imposição de restrições ao ingresso no serviço público estadual, quando estabelecida por norma de iniciativa parlamentar, configura afronta à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 39, § 1º, e 65 da Constituição Estadual.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, III; 3º, III e IV; 5º, caput; 22, I, XXIII e XXVII; 37, I e XXI; 194 e 203. CE/RO, arts. 7º, 11, 39, § 1º, 65 e 247.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 650.898, Tema 484, Pleno; ADI 6559, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 11.10.2021; ADI 7010, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16.12.2024; ADI 3735, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 08.09.2016; ADI 7715, Rel. Min. Flávio Dino, j. 05.03.2025; ADI 7458, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.12.2023; ADI 5818, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.05.2022.



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **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, 19 de Maio de 2025

Relator Des. ÁLVARO KALIX FERRO

RELATOR

