

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A controvérsia consiste em definir se é, ou não, compatível com a Constituição de 1988 emenda a Carta estadual, de iniciativa parlamentar, que (i) dispõe sobre segurança viária, órgão e agentes competentes, alegadamente ensejando aumento de despesa; e (ii) reserva cargos de direção superior e funções gratificadas, no âmbito do Detran, aos servidores de carreira estáveis.

Passo ao exame das questões.

1. Norma de iniciativa parlamentar que dispõe sobre segurança viária e supostamente implica aumento de despesa

O Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido da obrigatoriedade de observância, pelas unidades federativas, das regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo contidas no Texto Constitucional, independentemente da espécie normativa (CF, art. 25, e ADCT, art. 11).

Tais normas, decorrentes do postulado da separação de poderes (CF, art. 2º), são cláusulas elementares que representam a identidade institucional e a distribuição de poder na Federação (CF, art. 1º). Demarcam, de forma incisiva, o terreno das competências privativas de cada instância política (ADI 4.142, ministro Luís Roberto Barroso; ADI 3.848, ministro Marco Aurélio; ADI 5.087, ministro Teori Zavascki; ADI 584, ministro Dias Toffoli; e ADI 4.154, ministro Ricardo Lewandowski).

Desse modo, os Estados e o Distrito Federal têm de cumprir tanto um encargo positivo, porquanto obrigados a reproduzir modelo de organização dos Poderes diverso daquele previsto na Carta da República, como um negativo, visto que são impedidos de abordar, mesmo por meio do legislador constituinte derivado decorrente, temas alçados à iniciativa normativa de outra autoridade pública.

Nessa esteira, o art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da Constituição Federal dispõe que compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a propositura de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos, bem como criação e extinção de órgãos públicos,

compreendidas aí, à luz dos precedentes (ADI 6.937, ministro Gilmar Mendes), a modificação de seu funcionamento e a imposição de atribuições e competências:

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;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

Na espécie, a Emenda Constitucional n. 141/2020 incluiu no art. 143 da Carta do Estado de Rondônia:

(i) o § 4º, o qual categoriza como agentes de segurança viária o servidor de carreira estável vinculado a órgão executivo de trânsito pertencente ao Estado e ao Município;

(ii) o § 5º, que estabelece a finalidade, as atividades e a competência do serviço de segurança viária; e

(iii) e o § 6º, a reservar a ocupação de cargos em comissão e funções gratificadas exclusivamente a agentes de segurança viária estáveis.

1.1 Do art. 143, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia, na redação dada pela Emenda de n. 141/2020

Art. 143. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 4º Agente de segurança viária é todo aquele(a) servidor(a) de carreira estável vinculado a órgão executivo de trânsito, pertencente ao Estado e aos municípios.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República sustentam que o dispositivo apenas dispõe sobre o exercício da função administrativa de agente de segurança viária, sem invadir a prerrogativa de iniciativa normativa do chefe do Poder Executivo preconizada no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Não se trataria, pois, de disciplina alusiva ao regime jurídico, remuneração ou atribuições de servidor público; tampouco à criação ou extinção de órgão administrativo ou de cargo público vago.

Acolho, no ponto, a tese da inexistência de vício formal. A segurança viária, bem como seus órgãos e agentes competentes, foram elevados à envergadura constitucional pela Emenda de n. 82, de 16 de julho de 2014, que inseriu o § 10 no art. 144 da Lei Maior, introdutório do Capítulo III – Da Segurança Pública:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Daí se percebe a nítida intenção do poder constituinte reformador de conferir ao tema da segurança viária assento constitucional, deferindo estatura maior a seus órgãos e agentes, mediante a integração ao sistema de segurança pública.

Segundo colho da justificação do Projeto de Emenda Constitucional n. 55/2011, que resultou no citado ato normativo, buscava-se salvaguardar a dignidade da carreira de fiscalização e controle de trânsito com o fim

último de contribuir para a segurança pública como um todo.

Ora, a própria Carta Federal cuidou de garantir que a segurança viária fosse, no âmbito dos Estados-membros, competência do respectivo órgão ou entidade executiva e seus agentes de trânsito, estruturados em carreira, na forma da lei.

O § 4º do art. 143 da Constituição de Rondônia apenas adaptou o comando à realidade local, assegurando que o servidor de carreira estável vinculado a órgão executivo de trânsito – seja do Estado, seja dos Municípios – esteja inserto na categoria de agente de segurança viária.

Não pretende, desse modo, regulamentar referida carreira ou dispor sobre regime jurídico e atribuições de servidor público. Também não inova quanto à previsão de carreira relacionada à segurança viária, cujo fundamento se encontra no art. 144, § 10, da Lei Maior.

Tendo em vista a estatura constitucional da categoria da segurança viária, considerada sua relevância na organização e prestação dos serviços a envolver a segurança pública, não vislumbro reserva de iniciativa do governador. Tenho, por conseguinte, como pertinente a atuação do constituinte local.

Não havendo disciplina específica quanto a cargos públicos, seus regimes jurídicos e atribuições, mas tão somente previsão geral de inserção dos agentes à atividade de segurança viária, nos termos do art. 144, § 10, da Carta de 1988, não há falar em vício formal.

Declaro, portanto, constitucional o art. 143, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia, incluído pela Emenda de n. 141/2020.

1.2 Do art. 143, § 5º, da Constituição do Estado de Rondônia, no texto dado pela Emenda de n. 141/2020

Quanto ao § 5º, também o tenho como constitucional.

A Carta da República estabelece, no art. 144, os órgãos inseridos no sistema de segurança pública, destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

Os §§ 1º a 6º e 9º, especificamente, fixam parâmetros às diferentes polícias e aos corpos de bombeiros militares que compõem o sistema de segurança público nacional, outorgando-lhes atribuições e garantias.

O § 7º, por sua vez, reserva à lei a estruturação e o funcionamento de todos os órgãos responsáveis pela segurança pública, mantendo a necessária coesão e uniformização, considerados os Estados e o Distrito Federal, a tema tão caro à ordem pública e ao Estado de direito.

Conforme orientação jurisprudencial do Supremo, o citado art. 144 da Constituição Federal é de observância obrigatória pelos poderes constituídos, sendo vedado aos entes federados inovar, uma vez que a flexibilização pode desvirtuar a natureza protetiva das atividades, a autoridade dos agentes públicos e a excepcionalidade do uso da força (ADI 3.966, ministro Luiz Fux). A propósito, transcrevo as ementas de alguns precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 39, de 31 de janeiro de 2005, à Constituição do Estado de Santa Catarina. 3. Criação do Instituto Geral de Perícia e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. Legitimidade ativa da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL). Precedentes. **5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.** 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso

daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto Geral de Perícia, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

(ADI 3.469, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 28 de fevereiro de 2011 – grifei)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. **6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.** **7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes.** 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

(ADI 2.827, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 6 de abril de 201 – grifei)

Como se vê, o modelo encerrado em nossa Lei Fundamental não autoriza a inovação pelo poder constituinte decorrente.

O tema relativo às guardas municipais parece instrutivo no ponto. Embora elas não tenham sido mencionadas nos incisos do art. 144, receberam tratamento pelo constituinte originário no § 8º:

Art. 144. [...]

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A jurisprudência desta Corte há muito lhes reconhece a atribuição *sui generis* de segurança, em virtude do poder-dever de proteger o patrimônio municipal de modo que seja garantida a continuidade de serviços públicos essenciais, bem assim a manutenção da ordem pública e da paz social (RE 658.570, Redator do acórdão o ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 30 de setembro de 2015; e ADI 5.558, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 18 de maio de 2021).

Inclusive, no julgamento do RE 846.854, revelador do Tema n. 544 da repercussão geral, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 7 de fevereiro de 2018, ficou consignado que elas executam atividade típica de segurança pública, essencial ao atendimento de necessidades urgentes da comunidade. A compreensão foi ratificada no julgamento da ADC 38 e das ADIs 5.538 e 5.948, todas da relatoria do ministro Alexandre de Moraes.

Nesse contexto, o Congresso Nacional editou a Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, incluindo-as entre os órgãos de segurança pública integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp):

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Mais recentemente, ao analisar referido dispositivo em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo placitou esse entendimento:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO.

RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que **o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).**

3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, § 8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL** todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

(ADPF 995, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 9 de outubro de 2023 – grifei)

Assim, embora não haja referência às guardas municipais nos incisos do art. 144, elas são órgãos de segurança pública integrantes do Susp.

Já os agentes de trânsito, após a modificação no Texto Constitucional promovida pela Emenda de n. 82/2014, foram inseridos, pela Lei n. 13.675/2018, no rol dos integrantes operacionais do Susp, junto às polícias, aos corpos de bombeiros militares, aos órgãos do sistema penitenciário, às guardas municipais, aos institutos oficiais de criminalística, às secretarias de segurança pública e aos guardas portuários:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. (Vide ADPF 995)

[...]

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV – polícias civis;

V – polícias militares;

VI – corpos de bombeiros militares;

VII – guardas municipais;

VIII – órgãos do sistema penitenciário;

IX – (VETADO);

X – institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI – Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII – secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII – Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV – Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV – agentes de trânsito;

XVI – guarda portuária.

XVII – polícia legislativa, prevista no § 3º do art. 27, no inciso IV do *caput* do art. 51 e no inciso XIII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023)

[...]

Pois bem. A Emenda Constitucional n. 141/2020 do Estado de Rondônia, ao introduzir o § 5º no art. 143, tão somente reproduziu a disciplina contida no art. 144, § 10, da Lei Maior, na redação dada pela Emenda de n. 82/2014.

Confira-se, por exemplo, a exatidão do *caput* e do inciso I do § 5º do art. 143 da Carta estadual em comparação ao *caput* e ao inciso I do § 10 do art. 144 da Constituição Federal:

Constituição Federal, no texto atribuído pela Emenda de n. 82/2014:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

Constituição do Estado de Rondônia, na redação conferida pela Emenda de n. 141/2020:

Art. 143. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 5º A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I – compreende a educação, a engenharia e a fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em Lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

Esse o quadro, não constato o apontado vício. No meu sentir, o poder constituinte decorrente reformador do Estado de Rondônia se

limitou a adequar a ordem local aos novos parâmetros da ordem federal relativamente à segurança viária.

Não se trata de usurpação da competência privativa do chefe do Executivo para dispor sobre organização administrativa, servidores públicos, provimento de cargos e estabilidade. Antes, cuida-se de tema de *status* notoriamente constitucional, a partir da Emenda de n. 82/2014.

No mesmo sentido o inciso II, que apenas alinha a realidade da unidade federada ao tratamento dado em âmbito federal pela Constituição de 1988:

Constituição Federal, no texto atribuído pela Emenda de n. 82/2014:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

[...]

II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Constituição do Estado de Rondônia, na redação dada pela Emenda de n. 141/2020:

Art. 143. [...]

[...]

§ 5º A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

[...]

II – compete ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, no âmbito dos municípios aos respectivos órgãos ou entidades executivos, e aos agentes de segurança viária de cada esfera, estruturado em carreira, na forma da Lei.

Entendo que o constituinte estadual não criou órgão, tampouco acresceu competências, funções ou atividades ao Departamento Estadual de Trânsito (Detran), o que conduziria à conclusão de que houve invasão da atribuição exclusiva do governador.

O inciso II da Constituição estadual restringe-se a especificar o responsável pela segurança viária, nos termos do que estabelecido, de forma geral, no inciso II da Carta Federal. Reitere-se: não há criação de órgão, competência ou função administrativa apta a violar o modelo insculpido na Lei Maior.

Portanto, julgo constitucional o § 5º do art. 143 da Constituição de Rondônia, acrescido pela Emenda de n. 141/2020.

1.3 Do art. 143, § 6º, da Constituição do Estado de Rondônia, no teor conferido pela Emenda de n. 141/2020

Art. 143. [...]

[...]

§ 6º Os Cargos de Direção Superior e Funções Gratificadas serão privativos de servidores do Departamento Estadual de Trânsito DETRAN de carreira estável.

Situação diversa é a do § 6º, resultante de proposta parlamentar. Ao dispor sobre os cargos de direção superior e funções gratificadas de órgão vinculado à Administração Pública estadual, acaba por usurpar a competência do chefe do Poder Executivo.

Esse é o entendimento reiterado do Supremo. Vejam:

[...]

5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma de iniciativa parlamentar que crie atribuições e encargos aos órgãos públicos estaduais por violação da norma constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia.

(ADI 6.937, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 25 de setembro de 2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. [...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.

[...]

3. Ao criar órgãos e estabelecer competências para o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como para a Procuradoria-Geral do Estado, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, “e”).

[...]

10. Conhecimento parcial da ação. Medida cautelar confirmada em menor extensão. Procedência em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

(ADI 2.405, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 3 de outubro de 2019)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, “e”, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I – É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, “e”, art. 84, II e VI.

II – As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III – Precedentes do STF.

IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2.719, ministro Carlos Velloso, *DJ* de 25 de abril de 2003)

Consigno a inconstitucionalidade, **sob o ângulo formal**, do § 6º do art. 143 da Constituição do Estado de Rondônia, incluído pela Emenda de n. 141/2020.

1.4 Do art. 144, *caput*, da Constituição do Estado de Rondônia, na redação dada pela Emenda de n. 141/2020

Relativamente à modificação do *caput* do art. 144 da Constituição estadual, não constato vício.

A nova redação do preceito cinge-se a reservar a legislação específica a regência dos agentes de trânsito, sem estabelecer equiparação aos policiais civis, militares e bombeiros militares:

Art. 144. As Polícias Civil, Militar Corpo de Bombeiros Militar e Agentes de Trânsito serão regidos por legislação especial, que definirá as atividades e a atuação harmônica, respeitados os princípios desta Constituição e da Legislação Federal, bem como, no que couber, o previsto no Estatuto dos Servidores Públicos Civis e Militares.

A irresignação, no ponto, não procede. A norma não acarreta o articulado aumento de despesas nem ofende os comandos contidos nos arts. 166, § 3º, e 169, § 1º, da Constituição Federal.

Conforme colho da manifestação do Advogado-Geral da União, até o advento da referida lei especial, não é possível concluir que teriam sido estendidos aos agentes de trânsito reflexos relativos a vantagens funcionais dos policiais civis, militares e bombeiros militares.

A hipótese sustentada na inicial é insuficiente para evidenciar impacto financeiro ao tesouro estadual.

Julgo constitucional o art. 144, *caput*, da Constituição do Estado de Rondônia, na redação conferida pela Emenda de n. 141/2020.

2. Reserva de cargos de direção superior e funções gratificadas, no âmbito do Detran, aos servidores de carreira estáveis

No que diz respeito à reserva das funções gratificadas e cargos de direção superior a servidores de carreira estáveis, nos termos do art. 144, § 6º, da Constituição do Estado de Rondônia, considerado o teor atribuído pela Emenda de n. 141/2020, assiste razão ao requerente.

A Constituição de 1988, no texto conferido pela Emenda de n. 19/1998, estabelece a exigência da aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos como regra para investidura nos cargos e empregos públicos de quaisquer dos entes federados:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Trata-se de regime jurídico minucioso na conformação do interesse público, a conferir efetividade aos princípios fundamentais da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência na constituição dos quadros da Administração, assegurando-se aos cidadãos o acesso a cargo em condições de igualdade e vedando-se a concessão de privilégios ou a dispensa de tratamento discriminatório e arbitrário pelo poder público.

Nada obstante, estão previstas situações excepcionais, a exemplo das contratações temporárias (inciso IX) e dos cargos em comissão (inciso V), destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, a serem preenchidos por servidores de carreira em percentuais mínimos estipulados em lei:

Art. 37. [...]

[...]

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A opção político-normativa do legislador constituinte federal deve ser obrigatoriamente observada pelos demais entes da Federação e homenageia o mérito para a ocupação de cargo público, bem como a impessoalidade no trato da coisa pública, a fim de evitar que o gestor crie favoritismos em prejuízo da qualificação profissional, aferida mediante a aprovação em concurso público.

Tanto é assim que a jurisprudência do Supremo se consagrou no sentido de que **a criação de cargos em comissão é exceção ao imperativo de ingresso no serviço público mediante concurso** e somente se justifica quando comprovado o atendimento dos pressupostos constitucionais caracterizadores dos cargos comissionados, não se admitindo o afastamento de nenhum deles, inclusive pelos entes subnacionais – ADIs 4.867 e 5.542, ministro Luís Roberto Barroso; e ADI 3.233, ministro Joaquim Barbosa.

No julgamento do RE 1.041.210 (Tema n. 1.010/RG), ministro Dias Toffoli, *DJe* de 22 de maio de 2019, a Corte fixou a seguinte tese:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

A Emenda Constitucional n. 19/1998, calcada na moralização do serviço público, determina que os cargos em comissão sejam reservados às atividades gerenciais e de assessoramento – afastada a possibilidade de desempenho de funções burocráticas ou meramente técnicas e operacionais – e ocupados por servidores efetivos **nos casos, condições e percentuais mínimos**, no intuito de evitar a burla à regra constitucional do concurso público.

Em primeiro lugar, **o preenchimento dos cargos em comissão por servidor de provimento efetivo não se restringe ao estável; isto é, basta que seja efetivo**. O comando constitucional é categórico em permitir que todos os servidores de carreira ocupem cargos comissionados.

Inconstitucional, portanto, do ponto de vista material, o termo “estável” contido no § 6º atacado.

Em passo seguinte, essa reserva deve observar percentual mínimo fixado em lei, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal. Inibem-se, assim, abusos no recrutamento amplo para cargos em comissão e funções gratificadas. Depreende-se daí que são ofertados cargos comissionados a quem não tem vínculo com a Administração Pública.

Ora, é sabido que inexistente quantitativo ou percentual definido na Carta da República ou em legislação federal quanto à proporção a ser observada na distribuição desses cargos entre servidores efetivos e servidores sem vínculo com a Administração Pública. São os parâmetros extraídos da jurisprudência que servem de orientação.

A exceção, contudo, não pode tornar-se regra. É, pois, natural e intuitivo concluir, a partir da moldura estabelecida no Texto Constitucional, pelo prestígio do preenchimento desses cargos por servidores de provimento efetivo, dando-se concretude e cumprimento à finalidade do interesse público.

A proporcionalidade e a razoabilidade são critérios de natureza axiológica que emanam diretamente dos valores referentes à justiça, à equidade, à justa medida, à moderação, à prudência, ao bom senso e à proibição de excesso. Conforme extraído do magistério de Sua Excelência o

ministro Gilmar Mendes¹, precedem e condicionam a positivação jurídica, servindo de regra à interpretação de todo o ordenamento – inclusive o constitucional. Devem ser, portanto, observados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas, a fim de inibir e neutralizar eventuais abusos do poder público, qualificando-se, em última instância, como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade dos atos estatais (ADI 2.551 MC-QO, ministro Celso de Mello; ADI 4.125, ministra Cármen Lúcia).

O objetivo de guardar a proporcionalidade e a razoabilidade na reserva dos cargos em comissão ao quadro de servidores de carreira tem como premissa, naturalmente, a atribuição da máxima efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Com efeito, os Estados e o Distrito Federal são competentes para dispor sobre o tema e fazer as devidas adequações às suas necessidades. Esse, inclusive, foi o entendimento do Supremo ao julgar a ADO 44, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes. Na ocasião, o Colegiado consignou que eventual lei nacional acerca da matéria poderia afrontar a autonomia dos demais entes da Federação.

No caso em exame, não é possível deduzir do § 6º que a reserva aos servidores de carreira ofende os parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade.

3. Dispositivo

Do exposto, julgo procedente, em parte, o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, do art. 143, § 6º, e, pelo prisma material, do vocábulo “estável” contido no citado dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia, incluído pela Emenda de n. 141/2020.

É como voto.

1 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p.114-115/320/322.