



**Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak**

MENSAGEM Nº 014 /GG

Teresina(PI), 24 de FEVEREIRO de 2010.

**Excelentíssimo Senhor
Deputado THEMISTOCLES DE SAMPAIO PEREIRA FILHO
Presidente da Assembléia Legislativa do Piauí
NESTA CAPITAL**

LIDO NO EXEQUENTE

Em 25 / FEV / 2010

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimas Senhoras Deputadas e Senhores Deputados,

Comunico a Vossas Excelências que, nos termos do § 1º, do art. 78, da Constituição Estadual, decidi **VETAR TOTALMENTE** por inconstitucionalidade o Projeto de Lei que “**Dispõe sobre a regionalização das provas de concurso público estadual e dá outras providências**”, pelas razões que seguem:

Instada a se manifestar a Procuradoria Geral do Estado assim se manifestou:

“Em sua essência, o projeto de lei que ora se examina pretende instituir no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, obrigação de que a aplicação das provas relativas a concursos públicos para provimento de seus cargos públicos seja realizada nas três maiores cidades das microrregiões do Estado, nas quais haja interessados, regulamente inscritos, em número igual ou superior a quarenta (art. 1º caput). Esta obrigação ficará reduzida à aplicação das referidas provas somente na maior cidade da microrregião, quando o número de inscritos não atingir quarenta (art. 1º, § 1º)”

Sem embargo dos elevados propósitos do presente projeto de lei uma análise mais acurada revela que ele está eivado do vício da inconstitucionalidade, como se demonstrará a seguir.

Antes, porém, se fazem necessárias algumas observações preliminares. O primeiro ponto a considerar é que em nosso ordenamento jurídico a Constituição Federal de 1988 ocupa o ápice da pirâmide hierárquica das normas jurídicas, sendo considerada, por essa razão, o fundamento de validade de todas as demais normas jurídicas que compõem o ordenamento jurídico nacional.

TERESINA, 25.02.2010.

RECIBIDA -

**Mundo Marlon Reis de Ft.
Secretário Geral da Mesa**



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

Assim, para que uma determinada norma jurídica infraconstitucional seja válida, é necessário que ela guarde conformidade não somente com o sistema formal de sua produção, mas também com o quadro de valores e de limitações do poder que se expressam primeiramente na Constituição Federal.

Em se tratando de norma jurídica editada por Estado-membro da Federação brasileira, deve ela respeitar não apenas os princípios e normas inscritos na Carta Maior, mas também os preceitos da Constituição Estadual.

A verificação da adequação de uma norma jurídica infraconstitucional com a Constituição (quer federal, quer estadual), nos seus aspectos formais e materiais, é realizada através do controle de constitucionalidade, uma técnica de limitação do poder de criação de normas jurídicas, que visa a um só tempo salvaguardar a unidade do ordenamento jurídico, expurgando dele as normas destoantes, e preservar a supremacia da Constituição.

*No dizer de **Guilherme Peña de Moraes** (Direito Constitucional: Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003. p. 145), o controle de constitucionalidade é um “juízo de adequação da norma infraconstitucional (objeto) à norma constitucional (parâmetro), por meio da verticalização da relação imediata de conformidade vertical entre aquela e esta, com o fim de impor a sanção de invalidade à norma que seja revestida de incompatibilidade material ou formal com a constituição”*

*Como se observa, a finalidade do controle de constitucionalidade é validar ou invalidar uma norma jurídica infraconstitucional mediante a verificação de sua compatibilidade com a Constituição. Essa incompatibilidade pode-se dar tanto em decorrência de defeito no processo de formação da norma, quanto devido a aspectos inerentes ao próprio conteúdo dela, surgindo daí as denominadas **inconstitucionalidades formais e materiais**.*

Assim, uma norma jurídica é dita formalmente inconstitucional quando o vício que a afeta decorre de um defeito em sua formação, consistente quer na inobservância de regra de competência para sua edição (por exemplo, lei editada por ente federativo com usurpação de competência legislativa privativa de outro ente federativo), quer na inobservância do procedimento legislativo, fixado pela Constituição (por exemplo, quando matérias que são reservadas pela Constituição para serem tratadas por via de uma espécie normativa são veiculadas por outra).

O vício que torna uma norma jurídica materialmente inconstitucional, por seu turno, está relacionada ao próprio conteúdo da norma. Desse modo, a inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo da norma jurídica está em desacordo com o conteúdo da Constituição. E esse desacordo, decorrente do excesso do poder de legislar, é traduzido na incompatibilidade da norma jurídica com os fins constitucionalmente previstos ou na inobservância do princípio da proporcionalidade.



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

No caso sob apreciação, não há negar que o art. 1º do referido projeto de lei, ao determinar que a aplicação das provas de concursos públicos que vierem a ser realizados pela Administração Pública estadual seja realizada de forma regionalizada, disciplinou matéria relativa a “**provimento de cargo público**”.

Ora, estatuinto a **alínea “b” do inciso II, do § 2º, do art. 75 da Constituição Estadual** que as leis que tratam de “servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, **provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria” são de iniciativa privativa do Governador do Estado, dúvida não resta de que o legislador estadual, ao editar a norma em análise, incorreu em grave invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual. Ao desrespeitarem o processo legislativo estabelecido na Constituição Estadual os legisladores produziram uma norma jurídica maculada pelo vício da inconstitucionalidade formal, fato que a torna inválida.

Cumpre anotar que são inúmeros os julgados do Supremo Tribunal Federal que declararam a inconstitucionalidade de leis estaduais concebidas sem o devido respeito às hipóteses em que o processo legislativo deve ser iniciado privativamente pelo Governador do Estado, merecendo destaque os seguintes:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 54, VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. VEDAÇÃO DA FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE IDADE PARA PRESTAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. OFENSA AOS ARTIGOS 37, I E 61, § 1º, II, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II da CF, que determinam a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 26.02.99, ADI 2.115, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, rel. Min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição Estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.06.2002 e ADI 243, rd. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, DJ 29.11.2202. Ação direta cujo pedido se julga procedente”. (ADI 2873, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00029).



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

“INCONSTITUCIONALIDADE, AÇÃO DIRETA. Art. 24, § 11, da Constituição do Estado do Maranhão. Competência legislativa. Servidor Público. Militar. Regime jurídico. Vencimentos. Soldo de praça da Polícia Militar. Garantia de valor não inferior ao do salário mínimo. Inadmissibilidade. Iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que disponha sobre valor da remuneração de servidores policiais militares”. (ADI 3555, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08-05-2009).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.000, 16 DE JANEIRO DE 1.977, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, CONCESSÃO DE ANISTIA ÀS FALTAS PRATICADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO II, E 61, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição do Brasil foi alterado pela EC 19/08. A modificação não foi todavia substancial, consubstanciando mera inovação na sua redação. 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. 3. O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.000, 16 de janeiro de 1.977, do Estado do Rio Grande do Norte”. (ADI 1594, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EMENDA CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. II – O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. III – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio de Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007”. (ADI 3930, Relator MIn. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009).

Do teor dos arestos transcritos, é possível concluir que o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Lei Maior, embora outorgue aos Estados-membros da Federação a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe-lhes, todavia, a observância obrigatória de vários princípios, entre eles o que diz respeito ao processo legislativo (princípio da simetria).

Assim, do mesmo modo que o legislador federal não pode usurpar a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República na edição de leis que disciplinem as matérias elencadas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, o legislador estadual não pode usurpar a do Governador do Estado, dispondo sobre as matérias reservadas à sua iniciativa privativa.

*Diante disso, resta plenamente demonstrado que, formalmente, o projeto de lei é inconstitucional, porquanto, disciplinando matéria incluída constitucionalmente entre aquelas cuja disciplina legal exige iniciativa privativa do Governador do Estado, incorreu em violação ao disposto na **alínea “b”, do inciso II, do § 2º, do art. 75 da Constituição Estadual princípio da simetria**, como também ao disposto na **alínea “c”, do inciso II, do § 1º do art. 61 da Constituição Federal**, aplicável na espécie, por força do **princípio da simetria**, o qual exige que o processo legislativo estadual guarde consonância o federal.*

Não bastasse padecer de vício que o torna formalmente inconstitucional, o presente projeto de lei, a nosso sentir, também se revela materialmente inconstitucional, na medida em que não observa o princípio da proporcionalidade.

Nesse ponto, necessária uma análise mais acurada desse princípio.

O princípio da proporcionalidade, embora não previsto expressamente na nossa Constituição Federal, está vinculado ao princípio constitucional do devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV) e objetiva conter o arbítrio e viabilizar a moderação no exercício do poder, tendo em vista a proteção dos indivíduos. É um princípio de fundamental importância especialmente quando aplicado em situação na qual ocorre colisão entre valores constitucionalizados. A doutrina alemã, de onde ele pro-



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

vém, reconhece que nele coexistem três subprincípios: o da **adequação**, o da **necessidade** ou **exigibilidade** e o da **proporcionalidade em sentido estrito**.

Kildare Gonçalves Carvalho (Direito Constitucional. 15ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 352), ao discorrer sobre esses subprincípios, assim leciona:

“A adequação, conhecida também como subprincípios da idoneidade, pertinência conformidade ou aptidão, significa que a medida deve ser adequada aos motivos que a impulsionaram e às finalidades que persegue. Há exigência de que a medida deva ser apta para a consecução do desiderato social eleito, e averigua-se a utilidade e a idoneidade do meio para atingir o resultado pretendido.

A necessidade, também denominada de subprincípio da exigibilidade, proibição de excesso, intervenção mínima, indispensabilidade, quer dizer que a conduta estatal não deve exceder ao imprescindível para a realização do fim jurídico a que se propõe. Desse modo, o meio empregado há de ser o mais leve, o menos gravoso para os direitos fundamentais. Não deve existir meio menos oneroso do que aquele escolhido para o atingimento da mesma ou semelhante finalidade.

A proporcionalidade em sentido estrito implica no sopesamento dos interesses em jogo, isto é, a ponderação das tensões entre os princípios em concorrência: pesa-se as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim. A providência adotada deve ser proporcional ao conjunto de interesses jurídicos em exame. O que se ganha com a medida deve ser mais lucrativo do que aquilo que se perde. Pondera-se o prejuízo relativamente ao benefício trazido, sendo que a vantagem do ato deve superar as eventuais desvantagens que dele resultam”.

No caso sob apreciação, sem embargo do nobre propósito do projeto de lei, que é o de proporcionar um maior acesso das pessoas aos concursos públicos realizados pela Administração Pública estadual, a norma não resiste ao teste constitucional da proporcionalidade.

Com efeito, a medida nele sugerida não se revela adequada para alcançar o fim jurídico a que se propõe, haja vista que a obrigação de aplicar as provas em, no mínimo, cada maior cidade de cada uma das microrregiões do Estado (17 microrregiões ao todo), resultará num enorme acréscimo no custo de realização do certame.

Esse fato obrigará à Administração Pública a somente realizar concursos públicos quando o número de prováveis candidatos inscritos for suficiente para justificar a despesa a ser despendida e poderá resultar na postergação da realização de concursos públicos, com prejuízo não somente para a máquina administrativa esta-



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

tal, que não disporá dos recursos humanos necessário para a prestação dos serviços públicos indispensáveis à população, como também para os possíveis candidatos, os quais terão que esperar mais por uma oportunidade de ingressar no serviço público.

*Por outro lado, é inadmissível pretender que a Administração Pública absorva sozinha o custo adicional do concurso cuja aplicação tiver que seguir os ditames do presente projeto de lei, uma vez que esta transferência de responsabilidade, a nosso ver, vai de encontro ao **princípio jurídico-administrativo da prevalência do interesse público sobre o interesse privado**, não traduzido em texto legal, mas plenamente reconhecido como um dos fundamentos do Direito Administrativo moderno,*

Assim sendo, o custo adicional na despesa com a realização do certame, obrigatoriamente, deverá ser repassado – se não no todo, mas pelo menos em parte – para o candidato, o que, com certeza, redundará numa menor possibilidade de participação para muitos interessados, anulando por completo o provável benefício imaginado pelo legislador estadual e tornando a medida proposta inócua.

Necessário destacar ademais que não se vislumbra os benefícios que a medida sugerida possa trazer ao interesse público, capaz de justificar a maior onerosidade para os cofres públicos que ela acarretará.

Diante disso, forçoso é concluir que a medida prevista no projeto de lei não observa o princípio da proporcionalidade e, por esse motivo, sem sobra de dúvidas, ele é materialmente inconstitucional.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dessa Augusta Assembléia Legislativa.



JOSÉ WELLINGTON BARROSO DE ARAÚJO DIAS
Governador do Estado do Piauí



Assembléia Legislativa

Ao Presidente da Comissão de

Justiça
para os devidos fins.

Em 02 / 03 / 10

Elisabete
Conselheira de Maria Lages Ribeiro
Chefe do Núcleo de Assessoria Jurídica

Ao Deputado João de

Deus
para relatar.

Em 02 / 03 / 10

[Assinatura]
Presidente Comissão de Constituição e Justiça