

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5126267.13.2017.8.09.0000

Comarca de Goiânia

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás

Requerido: Estado de Goiás e outro

Relator: Desembargador Carlos Alberto França

RELATÓRIO E VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade de lei, com pedido cautelar, proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás** em face dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611, de 24 de março de 2017.

Em sua peça de ingresso, narra o requerente que, no dia 24/02/2017, o Governador do Estado de Goiás encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei alterando a Lei Estadual n. 17.257/2011, para incluir a Fundação de Previdência Complementar do Estado de Goiás – PREVCOM, no rol de entidades da Administração Indireta vinculadas à Secretaria de Estado da Fazenda.

Relata que, durante o trâmite do projeto, foi apresentada emenda aditiva pelo Deputado Francisco Oliveira, acrescentando artigos que recriaram 800 (oitocentos) cargos de provimento em comissão no âmbito do Poder Executivo Estadual, que haviam sido extintos pela Lei

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Estadual n. 19.574/2016, o que foi aprovado pela Assembleia Legislativa e sancionado pelo Governador do Estado de Goiás em 24/03/2017, dando origem à Lei ora impugnada.

Transcreve os dispositivos da lei impugnados.

Explica “que a proposta inicial apresentada pelo Governador do Estado de Goiás visava tão somente a inclusão da PREVCOM no rol das entidades da administração indireta jurisdicionadas pela Secretaria Estadual da Fazenda. Todavia, divergindo completamente da intenção original do projeto, a emenda aditiva aprovada na Assembleia Legislativa recriou diversos cargos de provimento em comissão recentemente extintos pela Lei Estadual n. 19.574/2016, não guardando, por isso, nenhuma relação com o texto proposto inicialmente e encaminhado à Casa Legislativa Estadual”.

Defende que as normas da Constituição Federal que contenham princípios estruturantes de poderes e órgãos constitucionais, ainda quando não reproduzidas nas Constituições Estaduais, servem de parâmetro de controle de constitucionalidade. *“Nesse diapasão, à luz das normas de reprodução dos arts. 2º, caput; 20, § 1º, inciso II, alínea “b”; 21, inciso I; e 92, inciso II, todos da Constituição do Estado de Goiás, que têm sua matriz nos arts. 2º; 61, § 1º, inciso I, alínea “a”; 63, inciso I; e 37, inciso II, todos da Constituição da República, e que comporão o conjunto das causas de pedir (causa petendi) da presente ação de controle abstrato, poderá ser verificada a evidente inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, da Lei Estadual n. 19.611/2017.”*

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Aduz que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, como na espécie, em que a modificação feita na redação original do projeto de lei encaminhado pelo Governador, por meio da emenda parlamentar apresentada pelo Deputado Francisco Oliveira, tratou de outro assunto, qual seja, alteração na Lei Estadual n. 19.574/2016, visando a recriação de cargos de provimento em comissão anteriormente extintos, em franca contradição com a temática proposta inicialmente pelo Poder Executivo, que visava somente incluir a Fundação de Previdência Complementar do Estado de Goiás – PREVCOM – no rol das entidades da administração indireta jurisdicionadas pela Secretaria Estadual da Fazenda.

Afirma, ainda, que, além da recriação dos cargos comissionados anteriormente extintos, *“a emenda parlamentar aprovada pela Assembleia Legislativa autorizou a transformação dos 800 (oitocentos) cargos comissionados em cargos de Assistente Técnico, modificando, inclusive, a destinação e a remuneração de tais cargos, e retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2017, quando tais cargos foram extintos”*.

Assevera que o artigo 21 da Constituição do Estado de Goiás, utilizado como parâmetro de controle de constitucionalidade na espécie, prevê não ser admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no artigo 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Registra ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a criação de leis que digam respeito aos seus servidores públicos e à criação de seus cargos, nos termos da alínea “b”, do inciso II, do § 1º, do artigo 20, da Constituição do Estado de Goiás. *“Assim sendo, a emenda parlamentar que deu origem aos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, da Lei Estadual n. 19.611/2017 suprimiu, ainda que por via transversa, a iniciativa reservada do Governador do Estado para instaurar processo legislativo, violando, conforme já dito, o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, caput, CE) e as regras atinentes à reserva de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 20, § 1º, II, ‘b’, e art. 21, I, CE).”*, sendo patente sua inconstitucionalidade formal.

Entende padecerem os dispositivos apontados, ainda, de inconstitucionalidade material, argumentando, para tanto, que, *“por interpretação lógica do texto constitucional estadual, especialmente do que regrado nos arts. 92, II, e 94, § 1º, faz-se necessário que, em cada caso, para evitar-se burla à regra do concurso público, as leis de criação de cargos de provimento em comissão, antes de se mostrarem restritas à disciplina da designação nominal, do quantitativo e do subsídio, discriminem, sem exceção, as atribuições administrativas que lhes são cometidas”*, o que não ocorreu na espécie.

Aduna estarem devidamente presentes os requisitos para concessão do provimento liminar, quais sejam, o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, requerendo, assim, a imediata suspensão dos efeitos dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, com eficácia **ex**

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

tunc.

Pugna pela concessão da medida cautelar vindicada, observada a reserva de plenário, para suspender a eficácia normativa dos artigos supramencionados e, no mérito, “*o julgamento de procedência do pedido, para que se declare a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, por violação aos arts. 2º, caput; 20, § 1º, inciso II, alínea ‘b’; 21, inciso I; e 92, inciso II, todos da Constituição do Estado de Goiás*”.

É o relatório. **Passo ao voto.**

O requerente busca, liminarmente, a suspensão da eficácia normativa dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, com eficácia **ex tunc**.

Os dispositivos atacados têm a seguinte redação:

“Art. 2º No art. 1º da Lei nº 19.574, de 29 de dezembro de 2016, são introduzidas as seguintes alterações:

I – ficam excluídas das disposições:

a) do inciso I, alínea “a”:

1. os cargos em comissão de Assistente de Gabinete e Assessor Especial constantes do item 1 e especificados no Anexo Único desta Lei, totalizando 475 (quatrocentos e setenta e cinco) cargos ao custo mensal de R\$ 1.061.518,00 (um milhão, sessenta e um mil e quinhentos e dezoito reais);

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

2. os cargos em comissão de Supervisor “A”, Supervisor “B” e Supervisor “C”, constantes do item 2, totalizando 325 (trezentos e vinte e cinco) cargos, ao custo mensal de R\$ 438.500,00 (quatrocentos e trinta e oito mil e quinhentos reais);

b) do inciso VI, alínea “a”, item 1, os subitens 1.1, 1.2, 1.3 e 1.8, observando-se que a exclusão, no tocante ao segundo subitem, só abrange a Secretaria Executiva e o correspondente cargo de Secretário Executivo, CDS-5, os quais são transferidos para o Conselho Deliberativo do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO;

II - o § 2º do art. 1º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º
.....

§ 2º O Governador do Estado disporá em decreto sobre a competência e o funcionamento dos Conselhos criados pela alínea “a” do item 2 do inciso VI do “caput” deste artigo, em seus subitens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.3.1, 2.3.3, 2.4 e 2.5, todos dotados de Secretaria Executiva e do correspondente cargo em comissão de Secretário Executivo, CDS-5, os quais ficam criados.” (NR)

Art. 3º Os cargos em comissão de que trata o inciso I, alínea “a”, itens 1 e 2, do art. 2º ficam transformados em 800 (oitocentos) cargos em comissão de Assistente Técnico, sendo:

I – 102 (cento e dois), com as especificações constantes do quadro abaixo, pertinentes a níveis, símbolos, quantitativos e valores de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

subsídios, ao custo mensal de R\$ 271.650,00 (duzentos e setenta e um mil e seiscentos e cinquenta reais), destinando-se exclusivamente ao atendimento dos serviços afetos à Casa Militar:

<i>Denominação</i>	<i>Nível</i>	<i>Símbolo</i>	<i>Quantitativo</i>	<i>Valor do Subsídio R\$</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>1</i>	<i>ATCM-1</i>	<i>66</i>	<i>2.300,00</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>2</i>	<i>ATCM-2</i>	<i>25</i>	<i>2.700,00</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>3</i>	<i>ATCM-3</i>	<i>07</i>	<i>4.050,00</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>4</i>	<i>ATCM-4</i>	<i>04</i>	<i>6.000,00</i>

II – 150 (cento e cinquenta), com as seguintes especificações, pertinentes a símbolos, quantitativos e valores de subsídios, ao custo mensal de R\$ 262.500,00 (duzentos e sessenta e dois mil e quinhentos reais), destinando-se exclusivamente ao atendimento dos serviços afetos ao Departamento Estadual de Trânsito -DETRAN:

<i>Denominação</i>	<i>Símbolo</i>	<i>Quantitativo</i>	<i>Valor do Subsídio R\$</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>ATDT</i>	<i>150</i>	<i>1.750,00</i>

III – 548 (quinhentos e quarenta e oito), com as seguintes especificações, no tocante a símbolos, quantitativos e valores de subsídios, ao custo mensal de R\$ 959.000,00 (novecentos e cinquenta e nove mil reais), destinando-se ao atendimento dos serviços afetos à

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Secretaria de Gestão e Planejamento, exclusivamente no âmbito do Vapt Vupt:

<i>Denominação</i>	<i>Símbolo</i>	<i>Quantitativo</i>	<i>Valor do Subsídio R\$</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>ATVV</i>	<i>548</i>	<i>1.750,00</i>

Art. 4º Os cargos em comissão de Assessor Técnico, CDA-1, remanescentes no Anexo I da Lei nº 16.272, de 30 de maio de 2008, a que se referem as ressalvas previstas no art. 31, inciso I da Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, e no parágrafo único do art. 8º da Lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014, passam a integrar a alínea “b” do inciso I do Anexo I da Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, atribuindo-se-lhes o subsídio correspondente ao Símbolo CDS-6.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos, quanto ao disposto no art. 2º, inciso I, alínea “a”, itens 1 e 2, a 1º de janeiro de 2017.”

Consoante prevê o artigo 10, **caput**, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, a concessão de medida cautelar dar-se-á por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a Lei ou ato normativo impugnado, no entanto, é facultado à Corte, na forma do que dispõe o § 3º do referido artigo, conceder, **inaudita altera parte**, a medida. Lado outro, em caso de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

indeferimento da referida medida, pode o Relator proferir decisão monocrática.

Para tanto, é mister estarem presentes os requisitos para concessão da medida cautelar suspensiva, quais sejam, a plausibilidade do direito (**fumus boni iuris**) e o perigo da demora (**periculum in mora**).

In casu, a matéria posta sob apreciação cinge-se na inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017.

Conforme consabido, a prerrogativa da reserva de iniciativa legislativa para as matérias que digam respeito aos servidores públicos e à criação de cargos públicos foi atribuída pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 20, § 1º, inciso II, alínea “b”.

A propósito:

“Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República.

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

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) Os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, a criação e

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio;”

Na espécie, verifica-se da narrativa e dos documentos que acompanham a exordial que o projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado de Goiás visava tão somente a inclusão da PREVCOM no rol das entidades da administração indireta jurisdicionadas pela Secretaria Estadual da Fazenda, contudo, durante seu trâmite, foi apresentada emenda aditiva pelo Deputado Francisco Oliveira, acrescentando artigos que recriaram 800 (oitocentos) cargos de provimento em comissão no âmbito do Poder Executivo Estadual, que haviam sido extintos pela Lei Estadual n. 19.574/2016, o que foi aprovado pela Assembleia Legislativa e sancionado pelo Governador do Estado de Goiás em 24/03/2017, dando origem à Lei ora impugnada.

Outrossim, foi inserido tema que não constava no projeto inicial de iniciativa do Governador do Estado de Goiás, qual seja, a recriação de cargos de provimento em comissão anteriormente extintos, importando em despesas ao erário estadual e em transbordamento da competência legislativa do parlamento estadual.

Ainda, não constam dos dispositivos de lei impugnados as atribuições administrativas dos cargos de provimento em comissão criados, se de direção, chefia ou assessoramento.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Patente, portanto, o **fumus boni iuris** na situação em comento.

Por sua vez, no que tange ao perigo da demora, este também restou configurado na espécie, pois verifica-se que a lei debatida foi recentemente promulgada (março/2017) e implicará em gastos à Administração Pública caso os cargos nela criados sejam preenchidos.

Logo, a prefacial se impõe, como medida acauteladora, uma vez que evidenciados os pressupostos elencados no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.868/1999.

Nesse sentido os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. MEDIDA CAUTELAR POSTULADA IN LIMINE LITIS. CONCESSÃO INAUDITA ALTERA PARTE. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. Restando configurados o requisitos legais da medida cautelar emergencial na ação direta de constitucionalidade - consistentes na plausibilidade jurídica da tese esposada (fumus boni iuri) e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão (periculum in mora), além o risco de se manter com plena eficácia o ato normativo irrogado de inconstitucional -, impõe-se o deferimento da liminar inaudita altera parte, até dirimência final da indigitada actio, a fim de se evitar prejuízo a ordem pública. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA LIMINARMENTE.” (TJGO, ACAO DIRETA DE

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

INCONSTITUCIONALIDADE 329720-59.2013.8.09.0000, Rel. DES. JOAO WALDECK FELIX DE SOUSA, CORTE ESPECIAL, julgado em 09/10/2013, DJe 1425 de 12/11/2013).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS. VÍCIOS MATERIAL E FORMAL. IMPACTO FINANCEIRO. LIMINAR CONCEDIDA. Constatada a verossimilhança das alegações declinadas na inicial, à luz dos documentos que a instruem, diante dos indicativos de vícios material e formal da lei objeto da ação direta de inconstitucionalidade; bem assim o periculum in mora, uma vez que a aplicação da lei implica em dispêndio de recursos públicos irrepetíveis; o deferimento do pleito liminar, no sentido de suspender os efeitos da lei inquinada de inconstitucional é medida que se impõe. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 45547-86.2013.8.09.0000, Rel. DES. ALAN S. DE SENA CONCEICAO, CORTE ESPECIAL, julgado em 13/03/2013, DJe 1274 de 03/04/2013).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 046/2008. CONCESSÃO DE LIMINAR. REQUISITOS. SOBRESTAMENTO DOS EFEITOS. 1 - Em que pese a suposta constitucionalidade da “equiparação do piso salarial”, imperioso registrar que a regulamentação do processo de equiparação de que cuida o § 1º do art. 45, da lei Complementar n. 046/2008, não pode ser efetivada por simples decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal; 2 - Desta forma, reconhecendo, num juízo de mera deliberação, a afronta do § 1º do artigo 45 da Lei

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Complementar Municipal nº 046, de 4.4.2008, à norma constitucional, precipuamente o art. 20, § 1º, II, b, CE/89, resta caracterizado o fumus boni iuris e o periculum in mora. LIMINAR CONCEDIDA.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 355517-42.2010.8.09.0000, Rel. DES. WALTER CARLOS LEMES, CORTE ESPECIAL, julgado em 12/09/2012, DJe 1161 de 08/10/2012).

Ao teor do exposto, **defiro a medida cautelar pleiteada na peça exordial**, para suspender a eficácia normativa dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, com eficácia **ex tunc**, ou seja, a suspensão dos efeitos daqueles dispositivos legais retroage à data de vigência daquela lei.

Notifiquem-se a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, na pessoa de seu Presidente, e o Governador do Estado de Goiás, dando-lhes conhecimento desta decisão e oportunizando-lhes, no prazo de trinta (30) dias, a faculdade de prestarem informações.

Após, ouça-se o representante da douta Procuradoria-Geral de Justiça.

É como voto.

Goiânia, 10 de maio de 2017.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

Relator

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5126267.13.2017.8.09.0000

Comarca de Goiânia

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás

Requerido: Estado de Goiás e outro

Relator: Desembargador Carlos Alberto França

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017. Criação de cargos públicos. Vício de iniciativa. Ausência de delimitação das funções a serem exercidas. Vício material. Medida cautelar. Presença dos requisitos autorizadores. Concessão. I - Na ação direta de inconstitucionalidade, a concessão da medida cautelar encontra-se condicionada à presença dos pressupostos exigidos para toda e qualquer ação cautelar, quais sejam, o **fumus boni juris** e o **periculum in mora**. II - Na situação em apreço, os requisitos acima elencados restaram preenchidos, consubstanciando-se a fumaça do bom direito no vício de iniciativa dos artigos apontados na exordial, que criam cargos públicos. Por sua vez, o perigo da demora também restou

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

configurado na espécie, pois referidos artigos resultarão em aumento das despesas do Poder Executivo. **III** – Assim, demonstrada a plausibilidade do direito invocado concernente à alegada inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, o deferimento do pleito cautelar, com efeitos **ex tunc**, é medida impositiva.

Medida cautelar deferida para suspender a eficácia normativa dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017.