

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

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

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

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.

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,

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

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.”

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”*.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

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.

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,*

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

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 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*”.

A medida cautelar foi deferida no acórdão constante do evento n. 8, para suspender a eficácia normativa dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, com eficácia **ex tunc**.

No evento n. 16 o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás oferta informações, discorrendo, de início, acerca dos fatos processuais.

Suscita a perda superveniente do objeto da ação, pois os preceitos questionados (artigos 2º, 3º, 4º) foram revogados expressamente pela Lei n. 19.659/17.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Requer, ao final, seja julgado improcedente o pedido exordial, face a perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

No evento n. 17 o Governador do Estado de Goiás também noticia a perda superveniente do objeto da ADI, face a revogação dos dispositivos inquinados inconstitucionais pela Lei Estadual n. 19.659, de 01/06/2017.

No evento n. 19, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás requer o aditamento da exordial, para nela inserir questionamento acerca da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017, que revogou a Lei Estadual n. 19.611/2017.

Alega, para tanto, que, “em que pese a Lei Estadual n. 19.659/2017 revogar expressamente os dispositivos impugnados da Lei Estadual n. 19.611/2017, a inconstitucionalidade referente à ausência de descrição das atribuições dos cargos em comissão criados, combatida na presente ação, se manteve no novidadeiro diploma legislativo, como se extrai de uma simples leitura de seu inteiro teor”.

Defende que deve ser prescrita em lei em sentido formal as atribuições dos cargos, inclusive os de provimento em comissão, que se mostrem ajustadas ao seu grau de responsabilidade e às peculiaridades de sua conformação, o que não ocorreu na lei apontada.

Registra que, “no julgamento da Questão de Ordem n. 2.982/CE2, de relatoria do min. Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal autorizou o aditamento de petição inicial formulado para se

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, de modo que, nesse caso, ficam dispensadas novas informações dos órgãos e autoridades dos quais emanaram as normas impugnadas”.

Pugna, ao final, seja recebido o presente aditamento, para a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017.

Pelo despacho constante do evento n. 21, foi determinada a intimação dos requeridos para manifestarem-se acerca do aditamento pretendido, tendo o Governador do Estado de Goiás prestado novas informações no evento n. 26, discorrendo, inicialmente, sobre os fatos processuais.

Assevera que o ato normativo em apreço “*resulta do regular exercício da competência prevista no art. 20, § 1º, II, ‘b’, da Constituição Estadual e visa assegurar a continuidade, a qualidade e a eficiência na prestação de relevantes serviços públicos no âmbito dos Vapt Vupt e do DETRAN”*, bem como o restabelecimento dos serviços prestados pela Secretaria de Gestão e Planejamento Estadual, que sofreram perdas significativas com a última reforma administrativa.

Alega não dever ser admitido o aditamento à exordial, que só pode ocorrer antes da requisição das informações.

Defende não estar configurado o vício material de inconstitucionalidade apontado, posto que a Constituição Federal e, por consequência, a Constituição Estadual, não exigem que a criação de cargos

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

em comissão discrimine as respectivas atribuições.

Verbera ser “inadequado presumir que os cargos recém-criados serão destinados ao desempenho de atividades não condizentes com atribuições de direção, chefia e assessoramento. Não há nos autos prova de desvio de finalidade ou de afronta à regra do concurso público.”

Registra que o provimento da maior parte dos cargos criados pela Lei atacada está sujeito a condição suspensiva, sendo incapaz de produzir efeitos imediatos, não havendo, portanto, sido preenchidos os requisitos para a concessão da cautelar alvejada.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás deixou de prestar novas informações, conforme certidão constante do evento n. 27.

Instada a se pronunciar, a douta Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos ofertou parecer no sentido da procedência do pedido veiculado na presente ação direta de inconstitucionalidade, em relação a ambos os atos normativos indicados.

Pelo despacho constante do evento n. 34 foi o julgamento convertido em diligência, para a notificação do Estado de Goiás, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, para que, querendo, defendesse o ato impugnado, no prazo de quinze (15) dias, tendo este quedado-se inerte, nos termos da certidão constante do evento n. 38.

No evento n. 36 a Assembleia Legislativa do Estado de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Goiás requer a determinação de *“notificação pessoal do Presidente da Assembleia Legislativa, mediante mandado, devolvendo-lhe, assim, o prazo de 30 (trinta) dias para que se manifeste sobre o aditamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade”*, o que foi acolhido no despacho exarado no evento n. 40.

No evento n. 43, o Presidente da Assembleia Legislativa manifestou-se desfavoravelmente ao aditamento da exordial, argumentando, para tanto, que, no caso vertente, *“o que se tem é prejudicialidade por perda de objeto, dado que a lei questionada não está mais no ordenamento jurídico vigente”*.

Alega não ser possível o pleiteado aditamento, defendendo, ainda, a presunção de constitucionalidade das leis.

Verbera, por fim, que *“presume-se que os cargos criados façam referência somente a atividades acessórias da Administração (assessoramento), até mesmo porque as competências desses cargos são residuais: será de assessoria a atividade que não se enquadrar em competência própria (atividades técnico-administrativas, ainda que singelas do ponto de vista da complexidade da ação) do cargo efetivo. Daí a dificuldade de proceder-se a uma descrição mais detalhada das competências de cargos comissionados. Eventual inconstitucionalidade seria evidenciada no caso concreto, na hipótese em que algum comissionado fizesse as vezes de servidor efetivo, por usurpação das atribuições do cargo ocupado por este. Logo, são as atribuições dos*

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

cargos efetivos que devem vir claramente delimitadas.”

É o relatório.

Peço a inclusão em pauta para julgamento.

Goiânia, 27 de novembro de 2017.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

Relator

/C10

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

V O T O

Conforme relatado, 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*”.

A medida cautelar foi deferida no acórdão constante do evento n. 8, para suspender a eficácia normativa dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611/2017, com eficácia **ex tunc**.

No evento n. 16 o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás oferta informações, discorrendo, de início, acerca dos fatos processuais.

Suscita a perda superveniente do objeto da ação, pois os preceitos questionados (artigos 2º, 3º, 4º) foram revogados expressamente pela Lei n. 19.659/17.

Requer, ao final, seja julgado improcedente o pedido exordial, face a perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

No evento n. 17 o Governador do Estado de Goiás também noticia a perda superveniente do objeto da ADI, face a revogação dos dispositivos inquinados inconstitucionais pela Lei Estadual n. 19.659, de 01/06/2017.

No evento n. 19, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Goiás requer o aditamento da exordial, para nela inserir questionamento acerca da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017, que revogou a Lei Estadual n. 19.611/2017.

Alega, para tanto, que, *“em que pese a Lei Estadual n. 19.659/2017 revogar expressamente os dispositivos impugnados da Lei Estadual n. 19.611/2017, a inconstitucionalidade referente à ausência de descrição das atribuições dos cargos em comissão criados, combatida na presente ação, se manteve no novidadeiro diploma legislativo, como se extrai de uma simples leitura de seu inteiro teor”*.

Defende que deve ser prescrita em lei em sentido formal as atribuições dos cargos, inclusive os de provimento em comissão, que se mostrem ajustadas ao seu grau de responsabilidade e às peculiaridades de sua conformação, o que não ocorreu na lei apontada.

Registra que *“no julgamento da Questão de Ordem n. 2.982/CE2, de relatoria do min. Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal autorizou o aditamento de petição inicial formulado para se incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, de modo que, nesse caso, ficam dispensadas novas informações dos órgãos e autoridades dos quais emanaram as normas impugnadas”*.

Pugna, ao final, seja recebido o presente aditamento, para a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017.

Pelo despacho constante do evento n. 21, foi determinada a intimação dos requeridos para manifestarem-se acerca do aditamento

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

pretendido, tendo o Governador do Estado de Goiás prestado novas informações no evento n. 26, discorrendo, inicialmente, sobre os fatos processuais.

Assevera que o ato normativo em apreço “*resulta do regular exercício da competência prevista no art. 20, § 1º, II, ‘b’, da Constituição Estadual e visa assegurar a continuidade, a qualidade e a eficiência na prestação de relevantes serviços públicos no âmbito dos Vapt Vupt e do DETRAN*”, bem como o restabelecimento dos serviços prestados pela Secretaria de Gestão e Planejamento Estadual, que sofreram perdas significativas com a última reforma administrativa.

Alega não dever ser admitido o aditamento à exordial, que só pode ocorrer antes da requisição das informações.

Defende não estar configurado o vício material de inconstitucionalidade apontado, posto que a Constituição Federal e, por consequência, a Constituição Estadual, não exigem que a criação de cargos em comissão discrimine as respectivas atribuições.

Verbera ser “*inadequado presumir que os cargos recém-criados serão destinados ao desempenho de atividades não condizentes com atribuições de direção, chefia e assessoramento. Não há nos autos prova de desvio de finalidade ou de afronta à regra do concurso público.*”

Registra que o provimento da maior parte dos cargos criados pela Lei atacada está sujeito a condição suspensiva, sendo incapaz de produzir efeitos imediatos, não havendo, portanto, sido preenchidos os requisitos para a concessão da cautelar alvejada.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás deixou de prestar novas informações, conforme certidão constante do evento n. 27.

Instada a se pronunciar, a douta Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos ofertou parecer no sentido da procedência do pedido veiculado na presente ação direta de inconstitucionalidade, em relação a ambos os atos normativos indicados.

Pelo despacho constante do evento n. 34 foi o julgamento convertido em diligência, para a notificação do Estado de Goiás, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, para que, querendo, defendesse o ato impugnado, no prazo de quinze (15) dias, tendo este quedado-se inerte, nos termos da certidão constante do evento n. 38.

No evento n. 36 a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás requer a determinação de *“notificação pessoal do Presidente da Assembleia Legislativa, mediante mandado, devolvendo-lhe, assim, o prazo de 30 (trinta) dias para que se manifeste sobre o aditamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade”*, o que foi acolhido no despacho exarado no evento n. 40.

No evento n. 43, o Presidente da Assembleia Legislativa manifestou-se desfavoravelmente ao aditamento da exordial, argumentando, para tanto, que, no caso vertente, *“o que se tem é prejudicialidade por perda de objeto, dado que a lei questionada não está mais no ordenamento jurídico vigente”*.

Alega não ser possível o pleiteado aditamento, defendendo,

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

ainda, a presunção de constitucionalidade das leis.

Verbera, por fim, que “presume-se que os cargos criados façam referência somente a atividades acessórias da Administração (assessoramento), até mesmo porque as competências desses cargos são residuais: será de assessoria a atividade que não se enquadrar em competência própria (atividades técnico-administrativas, ainda que singelas do ponto de vista da complexidade da ação) do cargo efetivo. Daí a dificuldade de proceder-se a uma descrição mais detalhada das competências de cargos comissionados. Eventual inconstitucionalidade seria evidenciada no caso concreto, na hipótese em que algum comissionado fizesse as vezes de servidor efetivo, por usurpação das atribuições do cargo ocupado por este. Logo, são as atribuições dos cargos efetivos que devem vir claramente delimitadas.”

Pois bem.

Inicialmente, registre-se que a competência para processo e julgamento da presente ação é deste Tribunal de Justiça.

Tal entendimento encontra-se expresso no artigo 46 da Constituição do Estado de Goiás. Veja-se:

“Art. 46 - Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

(...)

VIII - processar e julgar originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato estadual e municipal, em face da

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Constituição do Estado, e o pedido de medida cautelar a ela relativo;" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010)

Assim, "a competência para julgar a ação direta de inconstitucionalidade em que impugnada norma local contestada em face de Carta Estadual é o Tribunal de Justiça respectivo, ainda que o preceito atacado revele-se como pura repetição de dispositivos da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados" (in Reclamação 588-7-RJ).

Ressalte-se, ainda, que a presente ação não perdeu seu objeto, como pretendem fazerem-se crer o Governador do Estado de Goiás e o Presidente da Assembleia Legislativa, face a revogação da Lei Estadual n. 19.611/2017, inicialmente questionada, em virtude de ter o requerente aditado a inicial, no evento n. 19, para nela inserir questionamento acerca da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017, que revogou a Lei Estadual n. 19.611/2017.

Conforme consabido, a revogação da norma impugnada gera a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, em decorrência da perda superveniente do objeto.

Contudo, no caso em apreço, após os requeridos prestarem informações e com a notícia de revogação da Lei inicialmente impugnada (Lei Estadual n. 19.611/2017), o requerente aditou a exordial, para nela inserir a Lei Estadual n. 19.659/2017, que, conforme acima narrado, revogou a anterior, medida que revela-se adequada à espécie, nos termos no

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

entendimento do Supremo Tribunal Federal, que prevê, entretanto, a necessidade de intimação dos requeridos acerca do referido aditamento, o que foi observado na situação em apreço, na qual este Relator abriu nova oportunidade ao Governador do Estado de Goiás e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás para manifestarem-se acerca do aditamento da exordial.

A possibilidade de aditamento da petição inicial em sede de controle concentrado de constitucionalidade foi inicialmente debatida na Questão de Ordem suscitada quando do julgamento da ADI n. 2.982, cuja ementa foi redigida nos seguintes termos:

“QUESTÃO DE ORDEM. 2. Extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. 3. Inconstitucionalidade por arrastamento. 4. Explicitação no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade alcança os seguintes dispositivos: no art. 5º, a expressão ‘acrescida e calculada juntamente com a Taxa Judiciária e quotas para a Associação Cearense dos Magistrados, para a Associação Cearense do Ministério Público e para a Caixa de Assistência dos Advogados’; o art. 22; no art. 25, a expressão ‘outra para o recolhimento dos valores destinados aos órgãos de classe especificados no Art. 5º desta Lei’; e o art 28 da Lei nº 12.381, de 9 de dezembro de 1994, do Estado do Ceará.” (STF. ADI-QO 2982, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 17/06/2004, publicado em 12/11/2004, Tribunal Pleno)

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Com efeito, o aditamento da inicial é possível na hipótese de irrelevância das alterações promovidas no texto impugnado, posteriormente ao ajuizamento da ação, como na espécie, em que a Lei Estadual n. 19.659/2017 apenas reproduz os dispositivos impugnados da Lei Estadual n. 19.611/2017, contudo, sem o vício de iniciativa nela existente.

Assim sendo, deve ser acolhido o aditamento da inicial realizado pelo requerente, para inserir o questionamento acerca da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017, que revogou a Lei Estadual n. 19.611/2017.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, I, 16 E 17 DA LEI COMPLEMENTAR 667/1991 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS NO QUADRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTRAS PROVIDÊNCIAS CORRELATAS. PREJUDICIALIDADE QUANTO AO ART. 18 REJEITADA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Dispositivo de lei estadual que apenas altera denominação de cargo ou estabelece prazo para reorganização interna da carreira do Ministério Público não afronta o art. 22 da Constituição Federal. II – Não há qualquer inconstitucionalidade em dispositivo que revoga uma atribuição inconstitucional conferida ao Parquet, como a curadoria no processo civil de réu revel ou preso. III – Embora o art. 18 da Lei Complementar 667/1991 tenha sido derogado pelo art. 114 da Lei Complementar 734/1993, o Tribunal recebeu a manifestação

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

do Conselho Federal da OAB como aditamento à inicial, superando a preliminar de prejudicialidade, para conhecer da ação direta quanto a ambos os artigos. IV – A legislação estadual, ao disciplinar matéria processual, invadiu competência privativa conferida à União. V – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o art. 18 da Lei Complementar 667/1991, bem como o art. 114 da Lei Complementar 734/1993.” (STF. ADI 932, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2010, DJe-085 DIVULG 06-05-2011 PUBLIC 09-05-2011)

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. (...)” (STF. ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 38/2004, DO ESTADO DO PIAUÍ. ENQUADRAMENTO DE PRESTADORES DE SERVIÇO. ADITAMENTO DA INICIAL. POSSIBILIDADE. CONTRADITÓRIO.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

RITO. ARTIGO 12. INVIABILIDADE DO JULGAMENTO FINAL. APRECIÇÃO DE CAUTELAR. OFENSA AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I - Pedido de aditamento da inicial após inclusão em pauta da ação para julgamento final pelo rito do artigo 12 da Lei 9.868/1999. Admissão do aditamento, tendo em vista a irrelevância das alterações promovidas no texto normativo impugnado. II - Admitido o aditamento, necessária é a abertura de prazo para a manifestação dos requeridos. III - ADI incluída em pauta para julgamento final pelo rito do artigo 12 da Lei 9.868/1999. Determinada a audiência das autoridades requeridas e inviabilizado o prosseguimento da deliberação sobre o mérito da ação, pode o plenário do STF, considerando as peculiaridades e a gravidade do caso, proceder à apreciação do pedido de cautelar. Deferida a cautelar para suspender a eficácia do art. 48 da Lei complementar 38/2004 do Estado do Piauí, tanto em sua redação original quanto pela redação dada pelo art. 3º da Lei complementar 47/2005, do Estado do Piauí.” (STF. ADI 3434 MC, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2006, DJe-112 DIVULG 27-09-2007 PUBLIC 28-09-2007 DJ 28-09-2007)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II - Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público. Precedentes. Ação julgada procedente.” (ADI 3233, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007)

Transposto referido aspecto, passo a enfrentar o cerne da controvérsia posta sob apreciação.

Convém ressaltar que a ação direta de inconstitucionalidade tem por escopo o controle de todas as espécies normativas previstas pelo artigo 59 da Constituição Federal, abrindo a possibilidade de exame dos atos revestidos de conteúdo normativo frente à Constituição Federal, dos Estados e do Distrito Federal.

Como ensina Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, 29ª edição, p. 745, por meio do controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade *“procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas*

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

inconstitucionais”.

Extrai-se, portanto, que no controle concentrado de constitucionalidade haverá o exame da constitucionalidade de preceitos genéricos e abstratos, tendo por objetivo extirpar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo inconstitucional.

Conforme consta do relatório, o requerente propôs ação direta de inconstitucionalidade em face dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Estadual n. 19.611, de 24 de março de 2017, revogada pela Lei Estadual n. 19.659/2017.

Assim sendo, o debate a ser realizado na presente ação cinge-se na (in)constitucionalidade da Lei n. 19.659/2017, que dispõe sobre os cargos em comissão que especifica e possui da seguinte redação:

“Art. 1º. 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);

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

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

(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. 2º Os cargos em comissão de que trata o inciso I, alínea “a”, itens 1 e 2, do art. 1º 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 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:

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

<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 símbolo, quantitativo e valor de subsídio, 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 símbolo, quantitativo e valor de subsídio, ao custo mensal de R\$ 959.000,00 (novecentos e cinquenta e nove mil reais), destinando-se ao atendimento dos serviços afetos à Secretaria

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

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</i>	<i>ATVV</i>	<i>548</i>	<i>1.750,00</i>
<i>Técnico</i>			

Art. 3º 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. 4º Os cargos em comissão de Assistente Técnico, Símbolo ATDT e Assistente Técnico, Símbolo ATVV, previstos nos incisos II e III do art. 2º desta Lei, respectivamente, serão providos, sob condição suspensiva de temporalidade, vinculada à implementação da Parceria Público Privada -PPP-, do Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão Vapt Vupt, em andamento no âmbito da Secretaria de Gestão e Planejamento.

Parágrafo único. Com a vigência da PPP de que trata o “caput” deste artigo, os cargos ali referidos, inclusive os vinculados ao DETRAN, destinados ao atendimento dos serviços afetos ao Vapt Vupt, uma vez vagos, serão extintos por ato do Governador do Estado.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Art. 5º Ficam revogados os arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 19.611, de 24 de março de 2017.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos:

I – quanto ao disposto no art. 1º, inciso I, alínea “a”, itens 1 e 2, a 1º de janeiro de 2017;

II – quanto aos demais dispositivos do art. 1º e aos arts. 2º e 3º, a 24 de março de 2017;

III – quanto ao art. 4º, a 7 de abril de 2017.”

Alega o requerente padecer referido ato normativo de vício de inconstitucionalidade material, pois, *“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”*.

Por sua vez, defende o Governador do Estado de Goiás não estar configurado o vício material de inconstitucionalidade apontado, posto que a Constituição Federal e, por consequência, a Constituição Estadual, não exigem que a criação de cargos em comissão discrimine as respectivas atribuições.

Verbera ser *“inadequado presumir que os cargos recém-criados serão destinados ao desempenho de atividades não condizentes*

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

com atribuições de direção, chefia e assessoramento. Não há nos autos prova de desvio de finalidade ou de afronta à regra do concurso público.”

Prevê o artigo 37 da Constituição Federal:

“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:

(...)

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;

(...)

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;”

No âmbito estadual, disciplina o artigo 92, incisos II e VI, da Constituição Estadual:

“Art. 92. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência,

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte:

(...)

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;

(...)

VI – 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 funções de direção, chefia e assessoramento;”

Conforme as normas de direito constitucional e administrativo, os cargos em comissão “são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF).” (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, 17ª

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

ed., E. Lumen Juris, 2007).

Assim sendo, as funções de confiança (desempenhadas por servidores ocupantes de cargo efetivo) e os cargos comissionados (ocupados por servidores sem vínculo com a Administração Pública) destinam-se às funções de direção, chefia e assessoramento.

Tal excepcionalidade exige que a lei que criou tais cargos especifique as atribuições de cada um, assim como a relação de confiança entre o servidor nomeado e o superior hierárquico, sob pena de violar a regra do concurso público, abrindo a possibilidade de se privilegiar aquele que está próximo ao chefe do Poder e ferindo o constitucional princípio da igualdade e, via de consequência, da impessoalidade e da moralidade.

Dessa forma, a lei criadora do cargo em comissão deve observar criteriosamente a natureza das funções a serem desempenhadas e a relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico, sob pena de contrariar a intenção do constituinte, ou seja, desobedecer a regra do acesso a cargos e empregos públicos mediante prévia aprovação em concurso público.

Contudo, na espécie, verifica-se que, da leitura da Lei Estadual n. 19.659/2017, ora impugnada, não se pode concluir que os cargos ali insertos tenham funções que permitam o provimento em comissão, pois não basta a inclusão de expressões como “assistente técnico” ou suas derivadas no texto para retirar a qualidade de cargo de provimento efetivo.

De fato, a inclusão, na lei, de nomenclaturas como

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

“assessor”, “assistente”, “diretor”, “chefe”, dentre outras, por si só, não logra caracterizar as funções de direção, chefia e assessoramento, exigidas no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 92, da Constituição Estadual, e, conseqüentemente, a possibilidade de ingresso na exceção de provimento sem concurso público.

Tais condições devem ser avaliadas em razão da natureza da função efetivamente exercida, dependendo da sua descrição específica em lei, o que inexistente no caso em comento.

Registre-se, por oportuno, que a atividade administrativa deve ser regida, obrigatoriamente, pelo princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público. Assim sendo, todas as normas específicas aplicáveis aos servidores dependem da edição das respectivas leis, observado o interesse público.

Destarte, considerando que os cargos em comissão dispensam o ingresso por meio de concurso público, a descrição de suas atribuições deve ser pública e, portanto, estar prevista em lei em sentido formal, o que, reitera-se, não foi observado pela norma ora impugnada.

Assim, a lei atacada, por não discriminar as atribuições dos cargos em comissão criados, afronta à ordem constitucional expressa nos artigos 37 da Constituição Federal e 92 da Constituição do Estado de Goiás, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade.

Eis o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Justiça sobre o tema:

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES CONDIZENTES À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE 03 PARA 04 ANOS. AFRONTA AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL. 1 - Nosso ordenamento constitucional obsta a criação de função de Cargo em comissão sem que se especifique, por via normativa adequada, as atribuições a serem desenvolvidas condizentes à direção, chefia ou assessoramento, bem assim a relação de confiança entre o servidor nomeado e o superior hierárquico, de sorte a se evitar burla à regra de concurso público, bem assim à possibilidade de se privilegiar aquele que está próximo ao chefe do poder, ferindo também o constitucional princípio da igualdade. 2 - Em conformidade à jurisprudência da Suprema Corte e deste Tribunal Estadual, evidencia-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas: artigos 1º, 2º, parágrafo único, 3º, 4º, § 3º, 5º, § 2º e 6º, todos da Lei Municipal nº 2.519, de 19 de julho de 2005, com as alterações trazidas pela Lei Municipal nº 2.710, de 19 de dezembro de 2007, de Aparecida de Goiânia, que criou elevado número de cargos em comissão, sem especificar as atribuições indicativas da especialidade inerente a cada função - direção, chefia e assessoramento -, bem como ampliou o prazo para contratação temporária, afrontando, assim, os preceitos dos artigos 92, II, VI e X, e 94, § 1º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 96927-46.2016.8.09.0000, Rel. DES. NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, CORTE ESPECIAL, julgado em 26/04/2017, DJe 2261 de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

05/05/2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO V DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 13/2010. CAUSA DE PEDIR ABERTA. PROCESSO OBJETIVO. CRIAÇÃO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA STRICTO SENSU. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES DESIGNADAS. AFRONTA AO ART. 92, CAPUT, I E VI, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. ARRASTAMENTO DOS ARTS. 208 E 209. PROCEDÊNCIA. I- A atecnia protagonizada pelo requerente na fundamentação da petição inicial, ao considerar cargos de provimento em comissão as funções de confiança stricto sensu instituídas pela Lei complementar municipal nº 13/2010, não impede o controle de constitucionalidade do ato normativo. Neste modelo objetivo de processo o pedido é cerrado mas é aberta a causa de pedir, de modo que, na direção da máxima efetividade da norma constitucional, o julgador não é vinculado aos fundamentos jurídicos indicados pelas partes (iuri novit curia). II- A Lei complementar municipal nº 13/2010 de fato cria funções de confiança stricto sensu no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Portelândia, sem, contudo, descrever as atribuições funcionais que as caracterizam. Pela imperatividade do artigo 92, I e VI, Constituição Estadual, as funções de confiança no âmbito da Administração, destinadas a servidores públicos efetivos com tarefas de direção, chefia e assessoramento, só podem ser criadas por meio de lei, mas não é só esse o encargo legislativo previsto na norma constitucional. A descrição das atribuições funcionais ligadas à direção, chefia ou assessoramento, ou a referência da discriminação em ato normativo autorizado, é parte

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

integrante e indissociável do ato legal de criação da função de confiança stricto sensu e dos cargos de provimento em comissão. III- Ao deixar de discriminar as tarefas submetidas ao servidor designado à função de confiança stricto sensu, o Anexo V da Lei complementar nº 13/2010, município de Portelândia, impede, a um só tempo, verificar a correlação entre a função de confiança exercida e o efetivo desempenho de direção, chefia e assessoramento (permitido-se, além da preferência entre servidores, que atribuições ordinárias sejam gratificadas) e apurar o responsável pela atividade mal desempenhada ou não desempenhada, falha inconcebível no atual cenário do Direito Administrativo, especialmente após a Emenda Constitucional estadual nº 46 (reflexa à Emenda Constitucional nº 19 na Constituição Federal). Tudo a demonstrar a afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e eficiência. IV- Portanto, inconstitucional o Anexo V e, por arrastamento, os artigos 208 e 209, da Lei complementar municipal nº 13/2010, por afronta ao artigo 92, caput, I e VI, Constituição do Estado de Goiás. V- Ação procedente.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 178577-52.2015.8.09.0000, Rel. DES. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, CORTE ESPECIAL, julgado em 09/11/2016, DJe 2191 de 18/01/2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ORIZONA. ART. 5º E ANEXOS I A III DA LEI COMPLEMENTAR Nº 001/2001, COM REDAÇÃO ALTERADA PELAS LEIS COMPLEMENTARES NS. 002/2001, 004/2001 e 015/2007. CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. FALTA DE ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS PARA OS CARGOS. FERIMENTO AO

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL. I - A criação de cargos em comissão deve ser precedida de observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente a tal provimento, a ponto de se dispensar o concurso público. II - Ante a falta dos atributos especiais, é inconstitucional o art. 5º e anexos I a III da Lei Complementar nº 001/2001, com redação alterada pelas Leis Complementares ns. 002/2001, 004/2001 e 015/2007, do Município de Orizona, ao criar cargos comissionados sem a observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente ao cargo, afrontando pois, os artigos 2º, § 2º, 62, 92, I, II e VI, todos da Constituição do Estado de Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade Procedente.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 57126-02.2011.8.09.0000, Rel. DES. WALTER CARLOS LEMES, CORTE ESPECIAL, julgado em 23/10/2013, DJe 1430 de 20/11/2013)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI MUNICIPAL. LEOPOLDO DE BULHÕES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. Os cargos em comissão devem ser dotados, necessariamente, dos atributos de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente a tal provimento. Dessa forma, afigura-se inconstitucional a lei municipal que cria cargos comissionados sem declinar as atribuições que lhe são inerentes em franca burla à regra do concurso público. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 57135-61.2011.8.09.0000, Rel. DES.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

ALAN S. DE SENA CONCEICAO, CORTE ESPECIAL, julgado em 26/09/2012, DJe 1170 de 22/10/2012)

No mesmo sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. “É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem quanto à natureza jurídica dos cargos, bem como saber se existe subordinação entre o servidor nomeado para a função criada pela lei e seu respectivo superior hierárquico, faz-se necessário analisar as legislações locais impugnadas (Leis n.ºs 1.786/1998, 1.983/2001, 2.203/2005, 2.267/2005, 2.370/2007, 2.609/2009, 2.675/2010 e 2.843/2011) e reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, providências que não têm lugar neste momento processual, nos termos das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. RE 820442 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 28/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 20-11-2014 PUBLIC 21-11-2014)

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares nºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre ‘criação de cargos de provimento em comissão’ - Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente”. 5. Agravo regimental DESPROVIDO.” (STF. RE 806436 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014)

Dessa forma, conquanto o Estado de Goiás possua autonomia para se organizar e administrar, esta não é absoluta, porquanto deve haver, por parte de todos os entes federados, respeito aos parâmetros da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Destarte, forçoso reconhecer a violação das normas constitucionais, configurando-se vício de inconstitucionalidade material, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017.

Ao teor do exposto, após acolher a emenda à inicial, e depois da revogação da Lei Estadual n. 19.611/2017, **julgo procedente a pretensão contida na inicial** para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 19.659/2017, com efeitos **ex tunc**, ou seja, eventuais servidores comissionados nomeados para os 800 (oitocentos) cargos em comissão criados pela lei inconstitucional não terão que devolver os valores eventualmente percebidos pelo trabalho prestado durante o período em que a lei teve vigência, mas, logicamente, sendo a lei criadora dos referidos cargos declarada inconstitucional os mencionados cargos deixam agora de existir validamente.

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

É como voto.

Goiânia, 24 de janeiro de 2018.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

Relator /C10

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. I - Lei Estadual n. 19.611/2017. Revogação pela Lei Estadual n. 19.659/2017. Perda superveniente do objeto. Inocorrência. Aditamento da inicial. Possibilidade. Afigura-se possível o aditamento da inicial na hipótese de irrelevância das alterações promovidas no texto impugnado, posteriormente ao ajuizamento da ação, como na espécie, em que a Lei Estadual n. 19.659/2017 apenas reproduz os dispositivos impugnados da Lei Estadual n. 19.611/2017. II – Criação de cargos em comissão. Ausência de especificação da natureza das funções e da relação de confiança. Vício de inconstitucionalidade. A lei criadora do cargo em comissão deve observar a natureza das funções a serem desempenhadas e a relação de confiança entre o servidor nomeado e

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

seu superior hierárquico, sob pena de contrariar a intenção do constituinte, ou seja, desobedecer a regra do acesso a cargos e empregos públicos mediante prévia aprovação em concurso público. Na espécie, a lei atacada, por não discriminar as atribuições dos cargos em comissão criados, afronta à ordem constitucional expressa nos artigos 37 da Constituição Federal e 92 da Constituição do Estado de Goiás, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade.

Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, oralmente relatados e discutidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **5126267.13.2017.8.09.0000**, da Comarca de Goiânia, figurando como requeute **Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás** e como requerido **Estado de Goiás e outro**.

ACORDAM os componentes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator, proferido na assentada do julgamento e que a este se

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

incorpora.

Votaram, além do Relator, os Desembargadores **Amaral Wilson de Oliveira, Carlos Escher, Itamar de Lima, Francisco Vildon José Valente, Walter Carlos Lemes, Alan Sebastião de Sena Conceição**, convocado em substituição ao Desembargador **Fausto Moreira Diniz, Itaney Francisco Campos**, convocada em substituição ao Desembargador **Jéova Sardinha de Moraes**, e as Desembargadoras **Amélia Martins de Araújo**, convocada em substituição a Desembargadora **Elizabeth Maria da Silva, Beatriz Figueiredo Franco, Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira**, convocada em substituição ao Desembargador **Ney Teles de Paula, Sandra Regina Teodoro Reis**, convocada em substituição ao Desembargador **João Waldeck Félix de Sousa e Nelma Branco Ferreira Perilo**.

Ausência ocasional dos Desembargadores **Kisleu Dias Maciel Filho, Leobino Valente Chaves e Norival Santomé**, convocado em substituição ao Desembargador **Nicomedes Domingos Borges**,

Presidiu o julgamento o Desembargador **Gilberto Marques Filho**.

Esteve presente à sessão o Doutor **Sérgio Abinagem Serrano**, representando a Procuradoria-Geral de Justiça.

Goiânia, 24 de janeiro de 2018.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA
RELATOR