



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

## **DECISÃO**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER C/C PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA E DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, em desfavor de **MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA-GO**, todos qualificados na inicial.

Alega o Ministério Público que a Lei Municipal nº. 3.876 de 21 de junho de 2016 criou a Guarda Civil Municipal do Município de Luziânia, sendo que seu corpo funcional se resume aos antigos Vigilantes Patrimoniais.

Aduz que essa forma de provimento caracteriza transposição de cargos, circunstância que é vedada pelo ordenamento jurídico, haja vista necessidade de submissão a concurso público.

Assevera que no ano de 2020 foi aprovada e sancionada a Lei Municipal nº 4.181 que alterou a nomenclatura dos servidores públicos lotados na GCM, que apesar de serem vigilantes, foram reenquadrados ao cargo de Guarda Civil Municipal. No mesmo sentido, também houve a promulgação de um Código de Ética dos Servidores da Guarda Civil Municipal, apresentando estrutura diversa daquela dos vigilantes.

Requer, em sede liminar, *ex verbis*:



**PODER JUDICIÁRIO**

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

a) seja determinada a IMEDIATA suspensão da validade e dos efeitos da Lei Municipal nº 4.181/2020, que alterou nomenclatura dos servidores públicos municipais lotados como vigilantes, bem como o artigo 32 da Lei nº 4.183/2020, que tratou da progressão automática destes servidores, pois eivados de ilegalidade e de inconstitucionalidade; b) CONTRATE, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da notificação, por meio de processo licitatório, instituição de ensino superior de caráter público estadual ou federal (devidamente habilitada, credenciada e licenciada junto ao Ministério da Educação e que comprove aptidão, idoneidade e experiência, para a realização de certame) ou fundação a ela vinculada, para a realização de concurso público para provimento de cargos no âmbito da Guara Civil Municipal de Luziânia, com ampla divulgação pelos mais diversos meios de comunicação (diário oficial, quadro de avisos da Casa Legislativa e Prefeitura Municipal, sítios de internet, jornal de grande circulação, etc.), garantindo-se total lisura, transparência, impessoalidade, moralidade, honestidade e oportunidade a todos os cidadãos; b.1) O concurso público deverá ser balizado por critérios objetivos, realizado por provas ou por provas e títulos, não sendo admitida a seleção por mera análise de currículo, assegurado ineditismo de questões e necessidade de cuidados exclusivos e detalhados com a segurança e sigilo das provas; b.2) O edital do concurso deverá respeitar o princípio da impessoalidade, mediante a fixação de critérios objetivos de eliminação e classificação dos candidatos, evitando mecanismos que permitam computar pontos aos candidatos que já sejam pertencentes aos quadros da Câmara Municipal de Luziânia ou outros órgãos públicos, por meio de cargos comissionados ou de contratação temporária; b.3) O edital do concurso deverá observar o que consta na legislação federal e estadual para fim de resguardar reserva de vagas e possibilidade de acesso especial à portadores de deficiência; c) Encerrado e homologado o certame, que deverá ocorrer no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, RESCINDA, de pronto, todos os



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

vínculos existentes em desrespeito à regra do concurso público, e PROCEDA a imediata nomeação dos candidatos aprovados no concurso público, adequando, também nesse prazo, a integralidade de seu quadro de pessoal, de todas as áreas, às diretrizes traçadas pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (exigência de concurso público); d) PROVIDENCIE a criação de novos cargos, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da notificação, caso ainda não criados por lei, em número suficiente para atender as necessidades da Guarda Civil Municipal de Luziânia; e) DEVOLVER, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, os servidores investidos em cargo, emprego ou função pública em desconformidade com as normas constitucionais e o retorno aos seus postos de origem daqueles que se encontram exercendo função diversa do cargo ou função para o qual fora nomeado ou contratado; f) Se ABSTENHA, imediatamente, de preencher os cargos de guarda-civil, mediante o aproveitamento dos servidores ocupantes do cargo de vigilante, fundamentada na Lei Municipal nº 4.181/2020.

**É o relatório.**

**DECIDO.**

A efetividade do direito material não prescinde da adoção de técnicas processuais hábeis, adequadas e tempestivas, inserindo-se nesse contexto a disciplina da **tutela provisória**, fundamentada em **urgência** (arts. 300 a 310, CPC) ou **evidência** (art. 311, CPC).

No âmbito da tutela de urgência, distinguem-se, pela natureza, a **tutela de urgência cautelar** (conservativa: visa proteger o resultado



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

útil do processo) e a **tutela de urgência antecipatória** (concessão sob cognição sumária da própria pretensão que se busca com o julgamento do mérito, sob cognição exauriente).

Os pressupostos indispensáveis da tutela de urgência encontram-se dispostos no art. 300/CPC: probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Cabe observar que, além da hipótese de deferimento **incidental**, mediante simples petição (inicial ou no curso do processo principal), há possibilidade de concessão em caráter **antecedente** da tutela de urgência cautelar (arts. 305/310, CPC) ou antecipatória (arts. 303/304, CPC).

No caso em análise, trata-se de pedido de concessão de **tutela de urgência antecipatória**, consubstanciada em suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.181/2020, que alterou a nomenclatura dos servidores públicos municipais lotados como vigilantes, bem como o artigo 32 da Lei nº 4.183/2020, bem como a correção da situação fática que foi criado pelos citados diplomas. Isso porque, no entendimento do Ministério Público, ocorreu verdadeira transposição de cargos, entre o extinto vigilante patrimonial e a atual Guarda Civil Municipal.

Por se tratar de diversos requerimentos liminares, entendo que cada um merece um capítulo próprio.

**1. Suspensão da validade e dos efeitos da Lei Municipal nº 4.181/2020, que alterou nomenclatura dos servidores públicos municipais**



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

**lotados como vigilantes, bem como o artigo 32 da Lei nº 4.183/2020, que tratou da progressão automática destes servidores (requerimento “a”)**

O pedido liminar de suspensão dos efeitos dos diplomas municipais também vêm acompanhado de um pedido definitivo de reconhecimento de inconstitucionalidade e sua consequente declaração de nulidade, com efeitos *ex tunc*, inclusive.

A possibilidade de declaração de inconstitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário é um atributo antigo, que remonta o célebre caso *Marbury vs Madison*<sup>1</sup>. Mesmo assim, já era uma compreensão antiga, antecedente a própria federação norte-americana, na medida em que a possibilidade foi ventilada nos *Federalist Papers*, em específico o artigo 78 (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, P. 458-459).

No Brasil, a possibilidade de realização de um controle difuso, em especial, remonta o próprio advento da república, sendo que, hodiernamente, existem dois sistemas: o controle concentrado, onde a declaração de inconstitucionalidade se confunde com o próprio pedido principal da demanda; e o controle difuso, em que o reconhecimento da inconstitucionalidade não passa da causa de pedir para se chegar a uma pretensão que não seja a declaração de nulidade do diploma legal. Assim, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 concedeu um espaço privilegiado ao controle concentrado de constitucionalidade das leis, na medida em que as maiores discussões encontram-se fixadas em uma Corte Constitucional.

---

<sup>1</sup> 5 U.S 137 (1803).



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

Mesmo assim é importante observar que o primeiro modelo de controle de constitucionalidade adotado pela República brasileira foi o difuso. Rui Barbosa define bem a função da declaração de inconstitucionalidade por via de exceção: “*A inconstitucionalidade não se aduz como alvo da ação, mas apenas como subsídio à justificação do direito, cuja reivindicação se discute*” uma vez que “*o remédio judicial contra os atos de inconstitucionalidade, ou ilegais, da autoridade política não se deve pleitear por ação direta ou principal*”<sup>2</sup>.

A posição do Supremo Tribunal Federal não é diferente:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE EM PEDIDO INCIDENTAL E PREJUDICIAL. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - Admite-se o controle difuso de constitucionalidade, desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, podendo ser deduzido como questão prejudicial. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).(RE 956322 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 29-05-2020 PUBLIC 01-06-2020)

---

<sup>2</sup> BARBOSA, Rui. Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo. *In* Trabalhos Jurídicos, p.g. 81.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

A própria veiculação de declaração incidental de inconstitucionalidade pode ser realizada em sede de Ação Civil Pública, como ocorre no presente caso, especialmente pela ausência de uma pertinência subjetiva:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973.(RE 595213 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 01/12/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 15-12-2017 PUBLIC 18-12-2017)

Apesar de se tratar de um entendimento antigo e já consolidado no âmbito dos tribunais, deve-se destacar que, aos magistrados singulares, existe a possibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade das normas legais, desde que não constitua pedido principal do processo. A



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

inconstitucionalidade pode servir de fundamento para se atender ou afastar a pretensão deduzida.

Dessa maneira, é possível observar que o pedido liminar de suspensão dos efeitos dos diplomas municipais, bem como do pedido definitivo de reconhecimento de inconstitucionalidade e sua consequente declaração de nulidade, não pode ser apreciado por este órgão jurisdicional, haja vista a postulação na qualidade de pretensão principal.

Veja-se que suspensão e invalidação de normas é o mesmo que requerer sua declaração de inconstitucionalidade. Inclusive, o próprio *parquet* requer que os efeitos sejam *ex tunc*. Adiciona-se, ademais, que a própria topografia da inicial insere esses requerimentos com os demais pleitos.

A declaração que é buscada deve ocorrer mediante provocação da jurisdição constitucional por meio da via concentrada.

É importante observar que o próprio promotor de justiça de primeiro grau é parte ilegítima para a propositura dessa representação, por não se encontrar no rol do art. 60 da Constituição do Estado de Goiás.

Assim, entendo que, além do indeferimento do pedido liminar, desde já, reconhece-se a improcedência da pretensão em relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 485, incisos IV e V, do Código de Processo Civil.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

**2. Abstenção de preencher os cargos de guarda-civil, mediante o aproveitamento dos servidores ocupantes do cargo de vigilantes, bem como a devolução dos atuais ocupantes ao cargo de origem (requerimento “e” e “f”)**

Assentada a possibilidade de se reconhecer a inconstitucionalidade das normas como fundamento jurídico a uma pretensão distinta, entendo que, nesse ponto, o requerimento do Ministério Público merece acolhimento.

Ponderando os fatos postos em juízo, com os documentos juntados e as Leis Municipais, entendo, em cognição sumária, que a forma de provimento dos cargos de guarda-civil burla à exigência do Concurso Público para acesso a todo e qualquer cargo efetivo existente na Administração Pública.

Ressalto que esse juízo, em demandas individuais, já firmou posicionamento pela inconstitucionalidade dos citados diplomas. Aqui, pode-se citar os autos número 5114869-89.2019.8.09.0100 e 5274853-75.2020.8.09.0100, por tratarem, ainda que de forma diferente, sobre **transposição do cargo de vigilante para o cargo de guarda municipal**.

Em seus fundamentos, o Ministério Público aduz que a forma de provimento do cargo de guarda municipal constitui na transposição dos servidores que exerciam o extinto cargo de vigilante patrimonial. Reforça, ainda, que se trata de cargos com atribuições e vantagens distintas.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

A citada transposição de cargos pode ser denominada de progressão vertical derivada e ocorre quando o servidor progride para outro cargo (progressão), geralmente de nível superior e sempre diverso do anterior (vertical), sem prévia aprovação em novo concurso público (derivada).

Entende-se, de forma pacífica na Jurisprudência e doutrina, que pela existência de vedação constitucional expressa para que o servidor público possa, a revelia de prévia e necessária submissão a novo concurso público, investir-se em outro cargo público que não integra a carreira para a qual foi anteriormente investido, conforme previsão contida no artigo 37, inciso II, da Constituição da República de 1988.

Ainda, deve-se garantir amplo acesso aos cargos públicos, valorizando o Princípio da Impessoalidade, o que se configura quando se respeita a exigência de concurso público para ingresso em cargo público. No caso dos autos, não houve esse cumprimento da norma, afastando a acessibilidade ampla, a qual encontra prevista no inciso I, art. 37, CF.

Confira-se:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*



## PODER JUDICIÁRIO

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Ademais, a matéria em discussão é firme a ponto de a Suprema Corte Constitucional editar a súmula 685 e, posteriormente, editar a Súmula Vinculante 43, para dar maior efetividade e vincular a administração pública e os órgãos do poder judiciário.

Vejamos:

Enunciado nº 685/STF: É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Súmula vinculante 43-STF: É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Nesse particular, a CF88 prevê o efeito vinculante:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar **súmula** que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá **efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006). (negritei)



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

Com efeito, não se pode esquecer que o Supremo Tribunal Federal reconheceu o princípio do concurso público como cláusula pétrea, no Mandado de Segurança n. 33866.

Através de uma simples leitura dos dispositivos que regulamentam a função, é possível observar que se trata de verdadeira transposição. As atribuições de cada cargo são completamente diferentes e não encontram nenhum ponto em comum, o que impede, por si só, de serem considerados como de mesma carreira. Por carreira, deve-se entender o conjunto de classes, do mesmo cargo, escalonado segundo as atribuições e remuneração.

Ademais, destaca-se que até a escolaridade para o preenchimento de ambos é distinta.

Reforça, ainda, a previsão constitucional em capítulo próprio dos Guarda Civis Municipais (art. 144, §8º, CR/88), ao passo que o cargo de vigilante não encontra menção na Constituição Federal, mas tão somente com normatividade em âmbito municipal.

Outrossim, no ano de 2016, com a edição da Lei Municipal n. 3.876, foi criada a Guarda Civil Municipal e, em clara contrariedade aos preceitos constitucionais, previu em seus arts. 6º, §4º, e art. 12, a transformação dos cargos de vigilantes para os cargos de Guarda Civil.

A título de conferência, esclareço que a referida lei pode ser acessada por meio do link: [https://www.luziania.go.leg.br/leis/leis/copy\\_of\\_2016-2/](https://www.luziania.go.leg.br/leis/leis/copy_of_2016-2/)



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

lei-3976. Ressalto, desde já, que apesar de constar no link “lei-3976”, bem como em sua identificação no arquivo, ao abri-lo constata-se se tratar da Lei 3.876.

O diploma legal estabelece um processo de capacitação para a mudança de cargo (art. 6º, §4º). No entanto, esses concursos internos – em que antigos servidores podem assumir cargos em nova carreira, criada por lei, que não guarda uniformidade com aquela na qual o servidor ingressou mediante concurso – não se presta a atender a determinação constitucional da necessidade de prévia submissão a concurso público.

Em casos semelhantes, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás já se manifestou pela inconstitucionalidade de normas que realizam provimento mediante transposição de cargos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1.466/2014 E ARTIGO 4º, INCISO IV, E ARTIGO 5º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.578/2016. MUNICÍPIO DE NOVO GAMA. CARREIRA DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DO STF. IMPOSSIBILIDADE. 1. O art. 92, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás determina a regra do concurso público para o ingresso nos quadros da Administração Pública e, por isso, é vedada a prática de transposição de cargos. 2. É inconstitucional toda



## PODER JUDICIÁRIO

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual foi anteriormente admitido. Súmula Vinculante nº 43 do STF. 3. Veda-se o provimento derivado de cargo público por transposição, uma vez que os servidores titulares do cargo de Agente de Vigilância não foram previamente aprovados em concurso público com critérios de seleção compatíveis e específicos ao exercício do cargo de Guarda Civil Municipal, cujas funções, além de diversas, são inequivocamente mais complexas. 4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5370491-52.2017.8.09.0000, Rel. ELIZABETH MARIA DA SILVA, Órgão Especial, julgado em 12/07/2019, DJe de 12/07/2019)

CARREIRA DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43, DO STF. IMPOSSIBILIDADE. 1 - Compete ao Tribunal de Justiça examinar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a regularidade dos atos normativos, visando resguardar a supremacia dos preceitos da Constituição do Estado



**PODER JUDICIÁRIO**

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

de Goiás (CE), ao teor do art. 46, VIII, "a". Atentando-se à excepcionalidade da ADIN, a própria CE, a exemplo da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), elenca os legitimados para questionar, via controle concentrado, a constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, assim constando da redação do art. 60. 2 - O art. 92, II, da CE, determina a regra do concurso público para o ingresso nos quadros da Administração Pública e, assim sendo, é vedada a prática de transposição de cargos. 3 - É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual foi anteriormente admitido, conforme teor da Súmula Vinculante nº 43, do Supremo Tribunal Federal. 4 - Veda-se o provimento derivado de cargo público por transposição, uma vez que os servidores titulares do cargo de vigia não foram previamente aprovados em concurso público com critérios de seleção compatíveis e específicos ao exercício do cargo de guarda-civil municipal, cujas funções, além de diversas, são inequivocamente mais complexas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5091452-53.2018.8.09.0000, Rel. GERSON SANTANA CINTRA, Órgão Especial, julgado em 27/06/2019, DJe de 27/06/2019)



**PODER JUDICIÁRIO**

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 125 À 129 DA LEI MUNICIPAL N. 614/2016, DE ABADIA DE GOIÁS. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE VIGILANTE PARA O DE GUARDA CIVIL, CLASSE I, SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DO STF. MODULAÇÃO DE EFEITOS. SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. VERBA ALIMENTAR E PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ. I - O art. 92, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás determina a regra do concurso público para o ingresso nos quadros da Administração Pública e, por isso, é vedada a prática de transposição de cargos. II - É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Súmula Vinculante nº 43 do STF. III - Preenchidos os requisitos previstos no art. 27 da Lei nº 9.868/99 e levando-se em consideração a natureza alimentar das vantagens pecuniárias e a presunção de boa-fé dos servidores que a perceberam, devem ser modulados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos preceitos legais ora impugnados, para que sejam mantidas as vantagens pecuniárias percebidas pelos servidores que optaram pelo enquadramento previsto na lei em questão até a data da publicação da ata



**PODER JUDICIÁRIO**

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

deste julgamento. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5202073-54.2017.8.09.0000, Rel. NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, Órgão Especial, julgado em 19/02/2019, DJe de 19/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 31, 32 E 33 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 102/2017. MUNICÍPIO DE VALPARAÍSO DE GOIÁS. CARREIRA DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DO STF. IMPOSSIBILIDADE. 1. O art. 92, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás determina a regra do concurso público para o ingresso nos quadros da Administração Pública e, por isso, é vedada a prática de transposição de cargos. 2. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual foi anteriormente admitido. Súmula Vinculante nº 43 do STF. 3. Veda-se o provimento derivado de cargo público por transposição, uma vez que os servidores titulares dos cargos de Agente de Vigilância e de Auxiliar Operacional de Serviço Administrativo não



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

foram previamente aprovados em concurso público com critérios de seleção compatíveis e específicos ao exercício do cargo de Guarda Civil Municipal, cujas funções, além de diversas, são inequivocamente mais complexas. 4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5266948-33.2017.8.09.0000, Rel. ELIZABETH MARIA DA SILVA, Órgão Especial, julgado em 15/02/2019, DJe de 15/02/2019)

Diante da forte probabilidade do direito alegado, deve-se afastar a presunção de constitucionalidade das normas. No mesmo sentido, o perigo da demora se justifica pelo transcurso do prazo de vigência da norma inconstitucional e suas consequências práticas, inclusive mediante o ajuizamento de diversas demandas visando a aplicação dos benefícios financeiros do cargo de guarda-civil, o que pode ensejar prejuízo aos cofres públicos.

Com efeito, a liminar deve ser deferida nesse ponto, para determinar que o município se abstenha de realizar novas transposições. Da mesma forma, deverá retornar os atuais guardas-civis aos seus cargos de origem, no prazo máximo de 90 (noventa dias).

**Procedimentos para realização de concurso público para o cargo de Guarda Civil Municipal (requerimento “b”, “c” e “d”)**



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

Como consequência lógica do reestabelecimento da vacância dos cargos anteriormente ocupados por agentes que foram transpostos, o Ministério Público também requereu, em sede liminar, que o município adote as medidas necessárias para a realização do concurso público, como procedimentos legislativos e administrativos para contratação de empresa que preste serviços de organização de certames.

Bem, se o reconhecimento da inconstitucionalidade da forma de provimento dos cargos deve conduzir ao retorno ao *status quo ante*, o mesmo não se pode concluir quanto a esse requerimento, especialmente por se tratar de uma análise liminar. O problema do provimento é atendido com a anulação dos atos de nomeação, bastando para atender o *periculum in mora*. Os procedimentos para o suprimento dos cargos vagos já não se insere nesse quadrante, na medida em que implicam na adoção de medidas que interferem em outras esferas e possuem repercussões próprias que estão fora do controle e do grau de cognição de uma medida liminar.

O art. 12 da Lei Municipal n. 3.876 versa sobre a criação de 200 cargos, prevendo, inicialmente, a transformação dos cargos de vigilante. Ou seja, para fins de custeio de despesa foi pensado em um determinado impacto financeiro, afinal, a administração municipal contava com o aproveitamento dos antigos servidores. A contratação de novos guardas implicará em um aumento de despesa que não foi objeto de estudo, até o presente momento (ao menos não foi apresentado nenhum documento nesse sentido, pelo Ministério Público). Dessa maneira, a imposição, por medida liminar, de contratação de banca e realização de certame se apresenta como impertinente, na medida em que, se adotada, não levaria em conta a atual saúde financeira do município, bem como a



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

real necessidade dos cargos. Isso porque a segurança pública também é garantida pelos demais órgãos de estado, como polícia civil e militar.

O juiz não pode ser um ordenador de despesa, exceto quando se estiver em questão algum direito fundamental sob violação, o que não é o caso dos autos. A ingerência judicial nos trabalhos realizados pelo administrador público é conhecida como judicialização da política (não se concorda o termo ativismo judicial, por ser vazio e meramente pejorativo), haja vista que existe uma interferência de um Poder sobre o outro, o que, em regra, configura violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º, da CF/88).

No entanto, a jurisprudência tem evoluído no sentido de permitir que ocorra este fenômeno quando o Poder Público é omissos para com os deveres que lhe são atribuídos pela Carta Maior. O caso mais conhecido é a ADPF n. 45, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE  
CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA  
INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA  
DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS,  
QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE  
ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO  
POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL  
ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.  
INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS,



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

Pela ementa do julgado já é possível de se observar que essa ingerência se mostra constitucionalmente correta quando ocorrer verdadeiro abuso governamental na implementação de políticas públicas.

Isso se justifica na medida em que não existe discricionariedade na atuação do administrador quando o assunto for a implementação de políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais.

O mesmo precedente já foi objeto de reapreciação por diversas vezes, sendo que a tese hoje é prevacente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade



## PODER JUDICIÁRIO

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

(...)

- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental."(RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Isso porque *“o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional*



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

*inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO)".*

É importante destacar que a tese não é uma criação do direito pátrio, encontrando fundamento, inclusive, em Cortes estrangeiras, bem como em doutrina de outros Países.

No limar do século XXI, observa-se uma expansão global do Poder Judiciário<sup>3</sup>. Esse fenômeno não se limita apenas ao aumento da gama de assuntos que são decididos em sede de jurisdição constitucional, mas também na judicialização da própria política, compreendida como a atuação de Cortes e juízes sobre a produção de políticas públicas que, em regra, são decididas em outros segmentos do Estado, como Poder Legislativo e Executivo.

É possível citar alguns casos em que houve necessária ingerência do Poder Judiciário no campo político<sup>2</sup>: a) Suprema Corte Russa aceitou apreciar a constitucionalidade de decreto presidencial que determinara a intervenção militar na Chechênia (1995); b) Suprema Corte Israelense se julgou competente para apreciar a validade da construção de um muro entre os territórios israelense e palestino (West Bank barrier. 2004); c) Suprema Corte Argentina se considerou competente para apreciar o chamado *corralito* (que foi julgado constitucional), por via da qual foi promovida a total convergência da economia argentina em pesos (2004); d) A Suprema Corte da África do Sul rejeitou um projeto de Constituição elaborada por uma assembleia constituinte; e) A Suprema Corte Canadense definiu a posição de Quebec na federação canadense<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Trata-se de expressão cunhada com o estuado The global expansion of judicial power. TATE, C. NEAL; TORBJÖRN, Vallinder: New York; New York University Press, 1995.

<sup>4</sup> . BRANDÃO, Rodrigo, A Judicialização da Política: Teorias, Condições e o caso Brasileiro, in Liberdade e Fraternidade: A contribuição de Ayres Britto para o Direito, ed. Juspodivm, 2018, pg. 441/443.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

Pelo que se percebe, existe um movimento global na expansão judicial, que deve ocorrer de maneira ortodoxa, para que não se viole o princípio da separação dos poderes. Essa circunstância se justifica pelo momento que o constitucionalismo vive no mundo todo, recebendo a denominação de constitucionalismo democrático.

Apesar dessas mudanças serem recentes, haja vista a grande modificação do pensamento acerca de do alcance da democracia somente ter ganho uma nova roupagem com o fim da 2ª Guerra Mundial, sua influência se manifestou de forma rápida em diversas Cortes pelo mundo.

Grandes impactos nesse sentido foram realizados pela Suprema Corte Norte-Americana, com maior contundência na Presidência do *Justice Earl Warren* (1953-1969).

A judicialização da política como forma de concretude dos Direitos Fundamentais foi observado em diversos julgados, mesmo que isso implicasse em ingerência na álea política, como se apresenta do julgamento do caso *Baker vs. Carr* (1962)<sup>5</sup>, onde se rejeitou questão preliminar quanto a impossibilidade do Poder Judiciário decidir o tema de fundo, que era afeto ao Poder Legislativo.

Como se viu, circunstâncias como a que se apresenta nesse caso não são incomuns, seja no Brasil ou em outras Cortes ao redor do mundo.

Dessa forma, não se mostra indevida a intervenção judicial quando presente o descumprimento estatal para com as obrigações constantes na Constituição Federal, o que justifica uma atuação proativa para que se retorne ao estado de normalidade.

Assim, a realização do certame, nesse momento e no prazo requerido pelo Ministério Público, caracteriza uma ingerência sem a devida proteção a direito fundamental. Como afirmado, a segurança pública permanece

---

<sup>5</sup> 369 U.S. 186 (1962)



## PODER JUDICIÁRIO

*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

sendo prestada pelos demais órgãos, de maneira que o provimento dos cargos se insere na seara de discricionariedade administrativa. O administrador público é livre para optar por deixar de realizar o certamente, se entender que existem despesas mais importantes a serem realizadas. Compreendo que se trata de uma escolha do gestor, não do juiz ou do Ministério Público, nesse caso.

Qual o impacto financeiro da realização do concurso? Qual impacto do provimento de 200 (duzentos) cargos no orçamento público? É necessário, nesse momento, o provimento de todos esses cargos? São muitas as perguntas, mas as respostas devem surgir a partir de discussões no *locus* adequado, que não é um processo judicial adversarial.

Não se pode esquecer que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro inovou ao exigir que as decisões observem as consequências práticas de que resultam:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Ademais, uma determinação dessa natureza, realizada em sede liminar, esgota o objeto do processo e implica em graves prejuízos em caso de sua reversibilidade por um julgamento de mérito. Com efeito, torna-se desarrazoado seu deferimento.

**Dispositivo.**

Diante do exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE** a pretensão liminar para determinar que o município de Luziânia se abstenha de realizar novas transposições de cargos para a função de Guarda Civil Municipal, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada nova transposição, bem como determino que os servidores transpostos, que exercem cargo de Guarda Civil Municipal, retornem aos seus cargos de origem, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Desde já, julgo **EXTINTO** o processo, sem resolução de mérito, com relação à pretensão de reconhecimento da inconstitucionalidade incidental da Lei Municipal nº 4.181/2020 e do artigo 32 da Lei nº 4.183/2020, com fundamento no art. 485, incisos IV e V, do Código de Processo Civil.

Cite-se o requerido para apresentar contestação, no prazo de 30 dias.

Após, dê-se vista ao Ministério Público, para manifestar sobre a contestação, em 15 dias.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*  
*2ª Vara Cível e de Fazenda Pública Municipal Reg. Público e Ambiental*

---

Intimem-se.

Cumpra-se.

Luziânia, data da assinatura digital.

**Henrique Santos M. Neubauer**

**Juiz de Direito**