



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

**Gabinete do Desembargador Diác. Delintro Belo de Almeida Filho**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5415721-44.2022.8.09.0000**

Comarca de Goiânia

Órgão Especial

**Requerente:** GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

**Requerido:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

**Relator:** Desembargador Diác. **DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO**

## VOTO

1. Trata-se de **AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, com fundamento no art. 20, § 1º, II, “c” e art. 60, I, ambos da Constituição Estadual c/c art. 125, § 2º da Constituição Federal; *contra a Lei Estadual nº 21.199/2021, promulgada pelo PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, a qual “Altera as Leis nº 8.033, de 02 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Goiás e dá outras providências; e nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991, que baixa o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado”; por suposto vício formal de iniciativa, em violação ao art. 20, § 1º, II, “c”, da Constituição Estadual.*

1.1 Conforme se extrai da “*exordial*”, o Governador do Estado de Goiás ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade a fim de obter o provimento jurisdicional para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 21.199/2021, por vício formal de iniciativa.

1.2 Em suas razões, afirma que a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) aprovou projeto de lei de iniciativa parlamentar na qual dispõe sobre alterações na Lei estadual nº 8.033/1975, que “*dispõe sobre o*

*Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Goiás e dá outras providências”, e na Lei estadual nº 11.416/1991, que cuida do “Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado”.*

1.2.1 Encaminhada ao chefe do Poder Executivo para promulgação, após parecer da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, a referida Lei Estadual foi integralmente vetada (mov. 01, arquivo oficio\_561\_2019\_\_alego\_\_autografo\_de\_lei\_256\_compressed.pdf).

1.2.2 Comunicada sobre as razões do veto, a Casa Legislativa, em sessão plenária, rejeitou integralmente veto do Governador do Estado e, por intermédio de seu Presidente, promulgou a Lei Estadual nº 21.199/2021. (Mov. 01, arquivo oficio731p2021.pdf)

1.2.3 Em decorrência da rejeição integral do veto, o Governador do Estado de Goiás ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar para sustar os efeitos da lei, até o julgamento deste remédio constitucional.

1.2.4 No mérito, requereu *“que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 21.199/2021, do Estado de Goiás.”*

## **2. Admissibilidade.**

2.1 Presentes os pressupostos de admissibilidade, mormente, a legitimidade ativa e a regularidade formal, representatividade dos entes envolvidos, inexistência vícios intrínsecos e extrínsecos, conheço desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## **3. Mérito.**

3.1 A insurgência cinge-se na alegação de vício de inconstitucionalidade formal, “vício de iniciativa”, em decorrência da suposta invasão de competência perpetrada pelo Poder Legislativo do Estado de Goiás na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para deflagrar o processo legislativo envolvendo a matéria em pauta.

3.1.1 Prefacialmente, ressalto a competência do Tribunal de Justiça de exercer o controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, conforme a norma inserta no art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

3.1.2 Nesse contexto, insta destacar que o parâmetro para o controle concentrado supracitado são os dispositivos da Constituição Estadual, sendo vedada a extensão do parâmetro à Constituição da República.

3.1.3 Assim, exsurge da exegese a impossibilidade de exercer o controle concentrado, quando tratar-se de crise de legalidade, conforme já decidido por esta eg. Corte:

“(...) confronto, em sede de controle concentrado, entre lei local e a Lei Orgânica do Município, ambas de índole infraconstitucional, pois caracterizaria típica crise de legalidade, não de constitucionalidade.” (TJGO, Corte Especial, ADI nº 310619-41.2010.8.09.0000, Relª. Des.ª Beatriz Figueiredo Franco, DJe nº 1398, de 1º/10/2013.)

3.1.4 A propósito, a doutrina leciona:

“(...) Situação semelhante verifica-se entre nós. O parâmetro de controle do juízo abstrato perante o STF haverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual ou do Distrito Federal será apenas e tão somente a Constituição estadual, para o caso dos Estados-membros; e a Lei Orgânica distrital, como veremos a seguir, para o Distrito Federal. (MENDES, Gilmar Ferreira Mendes: Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, 36ª edição, Editora Malheiros, pags. 861/862.)

3.1.5 No meso sentido, o entendimento do excelso STF:

EMENTA: RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º),** que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado ao seu texto normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes. (STF, 2ª Turma, Rcl. 5690 AgR/RS, rel. Min. Celso de Melo, DJe nº 074 de 22/04/2015.) Destaquei.

3.1.6 O Requerente, demonstra na inicial o parâmetro de controle, consubstanciado nas normas da *Lei Estadual nº 21.199/2021, de iniciativa parlamentar, que após o veto integral do chefe do Poder Executivo,*

*promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, após a “derrubada do veto” a qual “Altera as Leis nº 8.033, de 02 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Goiás e dá outras providências; e nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991, que baixa o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado”.*

3.2 Assim, esta Ação Direta de Inconstitucionalidade observa o parâmetro autorizador do exercício do controle concentrado da Lei Estadual em comento.

#### **4. Da inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa.**

4.1 *In casu*, o Requerente suscita a inconstitucionalidade formal subjetiva, configurada pelo vício da iniciativa legislativa prevista que, segundo afirma, é do Poder Executivo Estadual.

4.1.1 Na hipótese, a *Lei Estadual nº 21.199/2021*, de origem parlamentar, cujo Projeto de Lei é de lavra dos Deputados Estaduais, Coronel Adailton e Henrique Arantes, foi atacada por esta Ação Direta e Inconstitucionalidade sob a justificativa de ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que a matéria tratada na referida lei é relativa à gestão administrativa estadual, que *altera as Leis nº 8.033, de 02 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Goiás e dá outras providências; e nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991, que baixa o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado*, cuja atribuição é de competência privativa do chefe do Poder Executivo.

4.1.2 No pertinente à competência do Poder Executivo, a Constituição Federal, preceitua:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - (...)

II - disponham sobre:

a) (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

4.1.3 Por sua vez, a Constituição do Estado de Goiás, estabelece:

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

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

(...)

**c) O ingresso, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades;**

**Art. 37 - Compete privativamente ao Governador do Estado:**

I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado e titulares de órgãos equivalentes, a direção superior do Poder Executivo;

(...)

**III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**

4.1.4 A propósito, o texto da Lei Estadual impugnada preceitua, *verbis*:

Art. 1º A Lei nº 8.033, de 02 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art 3º

.....

II -

.....

a) reserva remunerada, quando pertencem à reserva da Corporação e percebem remuneração do Estado, porém sujeitos, ainda à prestação de serviço na ativa, mediante convocação;

.....

§ 2º Os Policiais-Militares na reserva remunerada e reformados são denominados "veteranos", sem prejuízo das garantias constitucionais e legais a que têm direito ou lhes possa advir notadamente, com relação a paridade e integralidade de seus vencimentos.

§ 3º Os Policiais-Militares de carreira são os que, no desempenho voluntário e permanente do serviço Policial-Militar, têm vitaliciedade assegurada ou presumida."(NR)

Art. 2º A Lei nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art3º

.....

§ 1º

.....

b)

.....

1 - reserva remunerada, quando pertencem à reserva da Corporação e percebem remuneração do Estado, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação; e

2 - reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores, estão dispensados, definitivamente,

da prestação de serviço na ativa, mas continuam a perceber remuneração do Estado.

§ 2º Os bombeiros militares na reserva remunerada e reformados são denominados "veteranos", sem prejuízo das garantias constitucionais e legais a que têm direito ou lhes possa advir notadamente, com relação a paridade e integralidade de seus vencimentos.

§ 3º Os bombeiros militares de carreira são os que, no desempenho voluntário e permanente do serviço de bombeiro militar, têm vitaliciedade assegurada ou presumida."(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS,**  
em Goiânia, 15 de dezembro de 2021.

4.1.5 Observa-se que a alínea 'c", do inciso II, do parágrafo único, do art. 20, da Constituição Federal, atribui ao Poder Executivo Estadual a competência privativa para deflagrar o processo legislativo.

4.1.6 No caso, o processo legislativo não poderia ter sido deflagrado a partir de iniciativa parlamentar, haja vista que a matéria da lei estadual impugnara, tem natureza inerente à gestão administrativa, estando a cargo do Chefe do Poder Executivo, padecendo a lei em comento, portanto, de vício de iniciativa.

4.1.6.1 Nesse sentido, precedentes:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. As regras previstas na Constituição Federal para o processo legislativo aplicam-se aos Estados-membros. Compete exclusivamente ao Governador a iniciativa de leis que cuidem da estruturação e funcionamento de órgãos vinculados ao Poder Executivo (CF, artigos 61, § 1º, II, "e"; e 144, § 6º). Precedentes. Inconstitucionalidade da Lei 10890/01, do Estado de São Paulo. Ação julgada procedente. (ADI 2646, Relator(a):**



MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 23-05-2003 PP-00036 EMENT VOL-02111-08 PP-01654)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA. 1. Ao instituir a chamada "gratificação por risco de vida" dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para **"organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio"** (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF. 2. A Lei distrital 935/95 padece também de vício de iniciativa. Dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública direta, teve a deflagrá-la proposta parlamentar. O que se contrapõe à alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que prevê, no caso, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Tendo em conta a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé, a operar em favor dos militares do Distrito Federal, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (ex nunc). 4. Ação direta que se julga procedente. (ADI 3791, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2010, DJe-159 DIVULG 26-08-2010 PUBLIC 27-08-2010 EMENT VOL-02412-01 PP-00023 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 115-124 LEXSTF v. 32, n. 381, 2010, p. 65-80)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. **Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravo regimental a que se nega

provimento. (RE 586050 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012) Destaquei.

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 826671 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014)

4.2 Assim, configurou-se em norma formalmente inconstitucional, por conta do vício de iniciativa, que não se supre nem mesmo com a eventual sanção do chefe do Executivo:

(...) Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº

890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, pois como advertia Marcelo Caetano, 'um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo. (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 24ª edição, Editora Atlas, p. 648.)

4.2.1 No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles: *“privatividade de iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares.”* (Direito Administrativo Brasileiro, 37ª edição, Editora Malheiros, p. 463.)

4.2.2 Dessarte, a lei impugnada feriu a harmonia e independência dos Poderes, atentando contra a iniciativa privativa do Poder Executivo, nos moldes do art. 2º da Constituição do Estado de Goiás.

4.2.3 Nesse contexto, restou, comprovada afronta aos artigos 20, § 1º, II, “c) e 77, incisos V e VI, ambos da Constituição Estadual, pois compete privativamente ao Chefe do Executivo Estadual (Governador) exercer a direção superior sobre a Administração Pública, dando início ao processo legislativo que lhe cabe, sendo deste a responsabilidade pela de iniciativa de leis que disponham sobre *“o ingresso, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades.”*

4.2.4 Nesse sentido, em situações análogas, o entendimento perfilhado por este eg. Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.088/2017 MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE

RECONHECIDA. **1-A norma impugnada em Lei Municipal nº 10.088/2017 autoriza o Poder Público municipal a instalar centro de equoterapia em local específico do município de Goiânia, inclusive por meio de celebração de parceria com a iniciativa privada.** 2- A inconstitucionalidade formal resta evidente, no ponto em que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, quando deveria ser iniciativa do Chefe do Executivo do Município de Goiânia, isso porque, consiste em matéria que, além de gerar despesas para os cofres públicos, trata da celebração de contratos e do funcionamento e estruturação de órgão público, motivo pelo qual a **iniciativa legislativa**, nesse caso, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 2º, caput, e 77, incisos I, V e VII, da Constituição do Estado de Goiás. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. LIMINAR CONFIRMADA. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5442657-82.2017.8.09.0000, Rel. CARMECY ROSA MARIA ALVES DE OLIVEIRA, Órgão Especial, julgado em 11/05/2020, DJe de 11/05/2020) Destaquei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.257/2018. POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual.** A Lei de nº 10.257/2018, aprovada pela Câmara Municipal de Goiânia, que dispõe sobre política pública de incentivos à atividade de pesquisa tecnológica, visando o desenvolvimento sustentável do Município de Goiânia, **por se tratar de matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, resta flagrante a inconstitucionalidade formal do referido ato normativo, porquanto tal matéria, por gerar despesas para os cofres públicos e conferir atribuições a órgãos da Administração Pública municipal, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo, por isso, os artigos 2º, caput, e 77, inciso V, da Constituição Estadual.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.(TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5410316-32.2019.8.09.0000, Rel.

ITANEY FRANCISCO CAMPOS, Órgão Especial, julgado em 10/03/2020, DJe de 10/03/2020) Destaquei.

4.2.5 É flagrante, pois, o comprometimento da higidez formal da norma questionada, por manifesta afronta aos arts. 2º e 77, incisos V e VII, da Constituição Estadual.

4.2.6 A propósito, transcrevo a fundamentação do n. Subprocurador-Geral da Justiça, Dr. Marcelo André de Azevedo, *verbis*:

“(...) O processo legislativo constitucional possui, dentre suas características, a chamada “reserva de iniciativa”, que confere a determinadas autoridades, chefes de Poderes da República e de órgãos autônomos, a legitimidade privativa para propor projetos de lei sobre certas matérias.

O fundamento dessa regra constitucional se relaciona com a própria essência do ente autônomo, como categoria conceitual. Refere-se à ideia de que aquele que detém o “poder” é o único legitimado a comandar o sistema, criando órgãos com diversidades de categorias e formas para o desempenho das atribuições conferidas. Todavia, como todo sistema biológico, social ou de qualquer outra natureza, ações externas poderão exercer influência sobre o seu funcionamento.

Nessa perspectiva, a própria Constituição (Federal e Estadual) identificou manifestações que podem afetar o sistema, razão pela qual criou-se o mecanismo protetivo denominado “reserva de iniciativa”.

Especificamente sobre a iniciativa legislativa privativa dos Chefes do Poder Executivo, verifica-se que a norma insere no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, referente ao Presidente da República, é de observância obrigatória por todos os entes federados, em virtude do princípio da simetria.

Assim, a Constituição do Estado de Goiás estabeleceu, em seu artigo 20, § 1º, inciso II, que cabe apenas ao Governador a prerrogativa para a propositura de projetos de lei que versem, dentre outras matérias, sobre: “*os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na*

*administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio (alínea “b”); “o ingresso, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades” (alínea “c”).*

É justamente essa “reserva de iniciativa” que limita a atuação dos demais Poderes, notadamente a do Legislativo, na propositura de projetos de lei que tratem desses temas.

(...)

Conclui-se, portanto, que violam a prerrogativa titularizada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual para deflagrar o processo legislativo, nos termos do artigo 20, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “c”, da Constituição do Estado de Goiás, as leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos subordinados ao Governador, incluindo-se, à evidência, os militares estaduais, com as diversas situações especiais próprias das atividades destes últimos (tais como a forma de ingresso, os limites de idade, a estabilidade, as condições de transferência para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio e as prerrogativas).” (Mov. 42)

4.3 Assim, julgar procedente o pedido inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 21.199, de 15 de dezembro de 2021, é medida que se impõe.

## **5. Da modulação dos efeitos da decisão.**

5.1 Cediço que com a publicação da lei, sua vigência, em regra, ocorrerá a partir da data de sua publicação, a qual passará a produzir efeitos jurídicos aos destinatários da norma.

5.2 Uma vez julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade, os efeitos da decisão começam a produzir efeitos e retroagem desde a sua origem, independentemente do momento em que foi reconhecida a sua (in) constitucionalidade, pelo Poder Judiciário.

### 5.2.1 Nesse sentido, a lição de Gilmar Ferreira Mendes:

“O Tribunal tanto poderá declarar a constitucionalidade da lei como a sua inconstitucionalidade. Neste caso, entende-se que a declaração de inconstitucionalidade corresponde a uma declaração de nulidade da lei. À decisão de inconstitucionalidade atribui-se eficácia extunc”. (In, Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012. p. 1.369, versão digital)

5.2.2 Contudo, poderá ocorrer que, em algumas situações, os efeitos da lei impugnada tenham produzidos efeitos e criado relações jurídicas que exigem a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da norma.

5.2.3 Atento a esta realidade, o legislador constitucional aprovou a Lei n. 9.868/1999 e introduziu na técnica do julgamento do controle de constitucionalidade, a possibilidade fixar o momento em que a declaração da inconstitucionalidade passará a produzir os efeitos (modulação dos efeitos)

5.2.3.1 A propósito, o art. 27 da referida lei, preceitua:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

5.2.4 Cumpre ressaltar que a norma do artigo supracitado impõe critério para a modulação dos efeitos da decisão, mormente, a ponderação do alcance dos efeitos da lei impugnada e as razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

#### 5.2.4.1 Nesse sentido:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADI. OMISSÃO. PEDIDO DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECISÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE CONFERIU BENEFÍCIOS EM MATÉRIA DE ICMS SEM QUE HAJA CONVÊNIO DO CONFAZ. EMBARGOS CONHECIDOS PARA NEGAR-LHES PROVIMENTO. **1. Não comprovadas razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, requisitos estipulados pelo art. 27 da Lei n.º 9.868/99, descabe a modulação dos efeitos da decisão.** 2. A jurisprudência desta Suprema Corte não tem admitido a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em casos de leis estaduais que instituem benefícios sem o prévio convênio exigido pelo art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, da Constituição Federal – Precedentes. 3. A modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade no presente caso consistiria, em essência, incentivo à guerra fiscal, mostrando-se, assim, indevida. 4. Embargos de declaração conhecidos para negar-lhes provimento. (ADI 3794 ED, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 24-02-2015 PUBLIC 25-02-2015) Destaquei.

5.3 *In casu*, considerando que os efeitos da Lei Estadual impugnada encontra-se com seus efeitos suspensos (mov. 29), bem como inexistente manifesta afronta à segurança jurídica ou excepcional interesse social, deixo de modular os efeitos da decisão.

## 6. Do Tema 917/STF. Distinguishing

6.1 Nas hipóteses de julgamento fundadas em precedentes sob a sistemática dos recursos repetitivos, é possível a aplicação da técnica do *distinguishing*, possibilitando afastar a incidência do recurso paradigma, sem contudo, excluí-lo da sistemática processualística.

6.1.1 Ressalta-se que somente será aplicada a referida técnica quando, no caso em análise, existirem circunstâncias fático-jurídicas que



não foram objeto das teses discutidas e dirimidas no precedente, ou quando não forem semelhantes à insurgência em discussão.

6.1.2 O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, ao defender a constitucionalidade do ato normativo impugnado, suscitou a observância da tese firmada pelo excelso STF (Tema 917), sob o argumento de que *“a lei questionada claramente não propiciou aumento de despesas ou teceu normas sobre alteração de estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo. À evidência, o que poderia motivar a declaração de inconstitucionalidade seria a suposta infringência ao regime jurídico de servidores públicos. Mas nem sobre esse fundamento a declaração de inconstitucionalidade da lei se ampara.”* (Mov. 12)

6.1.3 Malgrado o entendimento firmado no nº ARE 878911 (Tema 917), que admite, em casos excepcionais, a propositura de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe de assuntos sobre a Administração Pública.

6.1.4 Com efeito, nos termos do voto condutor do ARE supracitado, destaco trechos do voto do eminente Ministro GILMAR MENDES, *verbis*:

*“Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.*

Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

(...)

*No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5).*

Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008” (*Trechos do voto condutor do acórdão do ARE 898.911*)

#### 6.1.5 A propósito, o julgado restou assim ementado:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

6.2 Nesse contexto, o tema 917 não se subsume ao caso em análise, uma vez que o ato normativo impugnado regula, justamente, o regime jurídico dos Policiais e Bombeiros Militares, notadamente sobre o *Estatuto*

*dos Policiais Militares do Estado de Goiás e dá outras providências; e baixa o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado de Goiás*

6.3 Dessarte, aplicando-se a técnica do distinguishing, conclui-se que o entendimento firmado no ARE nº 878911 (Tema 917) *não se subsume ao caso concreto, portanto, restou evidenciado por suposto vício formal de iniciativa do ato impugnado, em violação ao art. 20, § 1º, II, “c”, da Constituição Estadual.*

## 7. **Dispositivo.**

7.1 **AO TEOR DO EXPOSTO**, nos moldes do art. 60 da Constituição do Estado de Goiás, **JULGO PROCEDENTE** o pedido da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 21.199, de 15 de dezembro de 2021, por vício formal de iniciativa, com efeitos ‘ex tunc’; confirmando-se a medida liminar concedida na mov. 29.

## 8. **É como voto.**

Goiânia,

Desembargador Diác. **Delintro Belo de Almeida Filho**

Relator

*(documento datado e assinado eletronicamente)*

(6)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5415721-44.2022.8.09.0000**

Comarca de Goiânia

Órgão Especial

**Requerente:** GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

**Requerido:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

**Relator:** Desembargador Diác. **DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 21.199/2021 DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTERA AS LEIS ESTADUAIS Nº 8.033/1975 E nº 11.416/1991 QUE DISPÕE, RESPECTIVAMENTE, SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA DOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DE GOIÁS. MATÉRIA DE ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO NA PROPOSITURA DE LEI. VETO INTEGRAL SOB A JUSTIFICATIVA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL SUBJETIVO DE INICIATIVA. REJEIÇÃO DO VETO E PROMULGAÇÃO DA LEI IMPUGNADA PELA CASA LEGISLATIVA. TEMA 917/STF. NÃO APLICÁVEL AO CASO CONCRETO. DISTINGUISHING. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA.**

1. Aos Tribunais Estaduais são atribuídos a competência jurisdicional para exercer o controle abstrato de constitucionalidade de Lei Estadual em face da Constituição do respectivo Estado, nos moldes do art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

2. Compete privativamente Governador do Estado de Goiás exercer a direção superior da administração estatual, deflagrando-se o processo legislativo que lhe cabe, nos termos do art. 37, I e III, da Constituição Estadual.

3. Nos moldes art. 20, § 1º, II, 'c', da Constituição Estadual, é competência privativa do Governador a iniciativa de lei sobre o ingresso, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração ou subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades.

4. No caso concreto, a Lei Estadual nº 21.199, de 15 de dezembro de 2021, de iniciativa parlamentar, dispôs sobre a matéria de atribuição exclusiva do Governador do Estado de Goiás, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade, ante a invasão de competência atribuída ao chefe do Executivo Estadual.

5. O Excelso STF, no julgamento do ARE nº 878911, com Repercussão Geral, vinculou ao julgado o Tema nº 911, cujo enunciado afirma que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

6. Na hipótese, ao aplicar a técnica do distinguishing, conclui-se que o tema supracitado não se subsume ao caso em testilha, uma vez que o ato normativo impugnado, dispõe, justamente, sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Goiás e o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado.

7. Não evidenciadas razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos moldes do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, não há falar em modulação dos efeitos da decisão.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA PROCEDENTE.**

## ACÓRDÃO

1. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5415721-44.2022.8.09.0000** da comarca de Goiânia em que figura como Requerente o **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS** e como Requerida a **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**

2. Acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em sessão pelos integrantes do Órgão Especial, à unanimidade de votos, em **JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, nos termos do voto do Relator.

3. Presidiu a sessão o Desembargador Carlos Alberto França.

4. Presente a Dr. Marcelo André de Azevedo, Procurador de Justiça.

Goiânia,

Desembargador Diác. **Delintro Belo de Almeida Filho**

**Relator**

*(documento datado e assinado eletronicamente)*