



EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO – EMENDA À CEMG Nº 111/2022 – TEMAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL – DISPOSITIVO LEGAL QUE ACARRETE GERAÇÃO DE DESPESAS PARA O ESTADO EM DETRIMENTO DAS DEMAIS ATIVIDADES EXERCIDAS PELO ENTE FEDERADO - PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS - *PERICULUM IN MORA* E *FUMUS BONI IURIS* - LIMINAR CONCEDIDA.

-São relevantes os fundamentos da representação de inconstitucionalidade quando há emendas às constituições estaduais que disponham a respeito de temas cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo Estadual, na esteira do entendimento do colendo STF.

-Dispositivo legal que pode acarretar geração de despesas para o estado, dificultando a realização das demais atividades exercidas pelo ente federado, gerando assim risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

-Presentes os pressupostos legais e especiais, concede-se liminar para suspender a aplicabilidade de norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

-Medida cautelar deferida.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.23.121966-8/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ATRIBUIÇÃO DA PARTE EM BRANCO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, POR MAIORIA, DEFERIR A MEDIDA LIMINAR

DES. WANDERLEY PAIVA
RELATOR



DES. WANDERLEY PAIVA (RELATOR)

V O T O

Cuida a espécie de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, visando declaração de inconstitucionalidade em face dos artigos 1º, 4º, 5º, 6º e 7º da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 111/2022.

Afirma o requerente em suas razões iniciais (evento/ordem nº 01) que a Emenda Constitucional nº 111/2022 é resultado da PEC nº 53/2020, de autoria de um terço dos Deputados Estaduais e tendo como primeiro signatário o Deputado Delegado Heli Grilo.

Alega mais que a PEC 53/2020 objetivou alterar e acrescentar dispositivos ao texto constitucional estadual para prever e dispor sobre a Polícia Penal, atualizando a Carta Estadual com as disposições da Constituição Federal, alterada pela EC 104, de 4 de dezembro de 2019. Não obstante, a conformidade com a norma federal não foi observada, os limites do poder de emenda foram extravasados, a iniciativa privativa restou subjugada em vários dispositivos e o conteúdo de normas das Cartas foi desobedecido, terminando por transformar a pretensão legislativa no que comumente se denomina “Lei Frankenstein” e fonte de diversos vícios de inconstitucionalidade.

Argumenta que conforme restará demonstrado, à exceção do art. 7º da EC 111/2022 que vilipendia a iniciativa privativa de TODOS os Poderes do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública, as demais normas ora impugnadas versam sobre matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado (regime jurídico dos servidores do Poder Executivo e estrutura de órgãos da administração pública estadual). No ponto, a jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal não



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

vacila quanto à declaração de inconstitucionalidade formal nesses casos.

Aduz também que a matéria referente à avaliação desempenho de servidores da Polícia Civil e da recém-criada Polícia Penal, assim como suas promoções e progressões na carreira constitui um dos aspectos do regime jurídico dos servidores do Poder Executivo. Assim, está submetida à iniciativa privativa do Governador do Estado, consoante disposto no art. 66, III, alínea “c”, da Constituição Estadual e 61, § 1º, II, alínea “c” da Constituição Federal.

Diz ainda que não poderiam os deputados estaduais dispor sobre a matéria, nem mesmo em sede de emenda à Constituição, na esteira da consagrada jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal.

Enfatiza que não bastasse, o art. 1º da EC 111/2022 também alterou a redação do art. 34 da Constituição Estadual, para tratar da liberação do servidor público civil e do militar para exercício de mandato eletivo em diretoria de entidade sindical ou central sindical, associação, federação ou confederação de servidores públicos civis ou militares.

Narra mais observadas as regras cogentes do processo legislativo constantes dos artigos 66, III, alínea “c”, da Constituição Estadual e 61, § 1º, II, alínea “c”, da Constituição Federal, falta aos ilustres parlamentares subscritores da PEC 53/2020 a legitimação constitucional para dar início ao processo legislativo dispondo sobre aposentadorias e pensões delas decorrentes relativamente aos policiais civis, agentes penitenciários e agentes socioeducativos. Ademais, as normas conferem tratamento privilegiado a um grupo de servidores do Poder Executivo dentro da reforma previdenciária aprovada em 2020, produzindo inequívoca violação material ao princípio da isonomia, o que será abordado em tópico oportuno. Anote-se, ainda, que a matéria extrapola



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

totalmente o escopo da regulamentação em solo mineiro das disposições referentes à Emenda nº 104/2019 à Constituição Federal que em momento algum dispôs sobre proventos de aposentadoria e pensões das categorias citadas (policiais civis, agentes penitenciários e agentes socioeducativos).

Registra mais que na prática, os arts. 5º e 6º, da ECE 111/2022, que promoveu modificações nos arts. 148 e 158 do ADCT, da CEMG/89, estabeleceu um marco temporal específico, customizado, reservado, seletivo e exclusivo para um grupo de policiais legislativos e civis, distinto dos demais grupos de policiais das mesmas corporações e dos demais servidores públicos titulares de cargos efetivos. As regras ora impugnadas criam uma situação de privilégio e tratamento diferenciado para um grupo de policiais, sem qualquer situação que fundamente esse tratamento desigual.

Pugna pela concessão de medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos artigos 1º, 4º, 5º, 6º e 7º da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 111/2022, até o julgamento final da presente ação direta; em final julgamento, que seja declarada a inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, 4º, 5º, 6º e 7º da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 111/2022, por ofensa aos artigos 66, II, III, alíneas “b”, “c” e “e”, IV, alínea “a” e §2º, da Constituição Estadual, e aos artigos 61, § 1º, II, alíneas “a”, “b”, “c” e “f”, 96, II, alínea “b”, 127, § 2º e 134, §4º, da Constituição da República de 1988 (normas de reprodução obrigatória); seja, igualmente, declarada a inconstitucionalidade material do art. 1º da EC 111/2022, por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88); ao disposto no art. 142, § 3º, da CF/88, reproduzido no art. 39, § 5º, da CEMG, ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, caput da Constituição de 1988; ao art. 40, §4º e §4º-C, da Constituição de 1988 c/c art. 36, §4º c/c §4º-C, inciso II, da CEMG, com a redação dada pela ECE 104/2020 e ao art. 3º, IV, da Constituição de 1988, conforme demonstrado no corpo da petição inicial.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

Através do despacho – (evento/ordem nº 13) – determinou-se a notificação da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, resultando na r. certidão (evento/ordem nº 13), que se manifestou no evento/ordem nº 17, pugnando pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, mantendo-se na íntegra o referido diploma legal.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do i. Procurador Nelson Rosenvald (evento/ordem nº 21) manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar pleiteada.

É o sucinto relatório.

Decido.

Ab initio, necessário mencionar o teor da norma impugnada:

Art. 1º – A alínea “q” do inciso XV do caput do art. 10, o § 5º do art. 31, art. 34, o inciso XII do art. 61, o inciso IV do § 2º do art. 65 e a alínea “f” do inciso III do caput do art. 66 da Constituição do Estado passam a vigorar com a seguinte redação:

“(…)”

Art. 31 – (...) § 5º – A avaliação de desempenho dos integrantes da Polícia Civil e da Polícia Penal, para efeito de promoção e progressão nas respectivas carreiras, obedecerá a regras especiais. (...)

Art. 34 – É garantida a liberação do servidor público civil e do militar para exercício de mandato eletivo em diretoria de entidade ou central sindical, associação, federação ou confederação representativas de servidores públicos civis ou de militares, de âmbito estadual ou nacional, sem prejuízo da remuneração e dos demais direitos e vantagens do seu cargo.

§ 1º – Os servidores civis e os militares eleitos para cargos de direção ou de representação serão liberados, na seguinte proporção, para cada sindicato ou associação: I – de 1.001 (mil e um) a 2.000 (dois mil) filiados, 1 (um) representante; II – de 2.001 (dois mil e um) a 4.000 (quatro mil) filiados, 2 (dois) representantes; III – de 4.001 (quatro mil e um) a 6.000 (seis mil) filiados, 3 (três) representantes;



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

IV – de 6.001 (seis mil e um) a 8.000 (oito mil) filiados, 4 (quatro) representantes; V – acima de 8.000 (oito mil) filiados, 5 (cinco) representantes.

§ 2º – Para fins do disposto no § 1º, o Estado poderá, por meio de lei complementar, definir proporção diferente da prevista no referido dispositivo, desde que observados os parâmetros mínimos nele estabelecidos.

§ 3º – Para fins do disposto no § 1º, no caso de central sindical, federação ou confederação, o número de filiados corresponderá a soma dos filiados dos sindicatos de base que a constitui.

§ 4º – O Estado procederá ao desconto, em folha ou ordem de pagamento, de consignações autorizadas pelos militares e servidores públicos civis das administrações direta e indireta em favor dos sindicatos e associações de classe, efetuando o repasse as entidades até o quinto dia do mês subsequente ao mês de competência do pagamento dos servidores, observada a data do efetivo desconto.

§ 5º – O tempo em exercício de mandato eletivo de que trata este artigo será computado para fins de progressões e promoções.” (...)

Art. 4º – Ficam acrescentados a Constituição do Estado os seguintes arts. 143-A a 143-G:

“Art. 143-A – À Polícia Penal incumbe a segurança dos estabelecimentos penais do Estado.

Art. 143-B – O preenchimento do quadro de servidores da Polícia Penal será feito exclusivamente por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos e por meio da transformação de cargos de carreira dos agentes penitenciários.

Art. 143-C – A Polícia Penal é estruturada em carreiras, e as promoções obedecerão ao critério alternado de antiguidade e merecimento.

Art. 143-D – A Polícia Penal, dotada de autonomia administrativa, será dirigida por policial penal com no mínimo quinze anos de efetivo exercício, que esteja na classe final da respectiva carreira e seja bacharel em Direito. Art. 143-E – Ao Sistema de Atendimento Socioeducativo incumbem a elaboração, a coordenação e a execução da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

Art. 143-F – Integram o quadro de pessoal da Polícia Penal e do Sistema de Atendimento Socioeducativo as carreiras administrativas, instituídas na forma de lei específica

Art. 143-G – A polícia legislativa a que se refere o inciso III do caput do art. 62 desta Constituição incumbem a segurança dos membros do parlamento mineiro e o policiamento da sede e das demais dependências da Assembleia Legislativa”.

Art. 5º – Fica acrescentado ao art. 148 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado o seguinte § 5º:

“Art. 148 – (...)

§ 5º – Para fins do disposto no § 4º, não se aplica o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição da República as aposentadorias e as pensões a serem concedidas pelo regime próprio de previdência social do Estado aos membros da polícia legislativa a que se refere o inciso III do caput do art. 62 da Constituição do Estado, ao policial civil do órgão a que se refere o inciso I do art. 136 da Constituição do Estado e ao ocupante de cargo de agente penitenciário ou de agente socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira a partir da data de entrada em vigor do plano de previdência complementar de que trata a Lei Complementar no 132, de 2014, até a data de entrada em vigor da Emenda a Constituição no 104, de 14 de setembro de 2020.”.

Art. 6º – Fica acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado o seguinte art. 158:

“Art. 158 – O membro da polícia legislativa a que se refere o inciso III do caput do art. 62 da Constituição do Estado, o policial civil do órgão a que se refere o inciso I do art. 136 da Constituição do Estado e o ocupante de cargo de agente penitenciário ou de agente socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor da Emenda à Constituição nº 104, de 2020, que tenham se aposentado ou venham a se aposentar por incapacidade permanente para o trabalho, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.121966-8/000

§ 1º – O disposto neste artigo aplica-se também ao membro da polícia legislativa a que se refere o inciso III do caput do art. 62 da Constituição do Estado, ao policial civil do órgão a que se refere o inciso I do art. 136 da Constituição do Estado e ao ocupante de cargo de agente penitenciário ou de agente socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira a partir da data de entrada em vigor da Emenda a Constituição no 104, de 2020, até a data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º – Os proventos das aposentadorias concedidas com base neste artigo serão reajustados pela regra da paridade, observando-se igual critério de revisão para as pensões derivadas dos proventos desses servidores.

§ 3º – O Estado, assim como suas autarquias e fundações, no prazo de cento e oitenta dias contados da data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, procederá a revisão das aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 23 de setembro de 2020, com efeitos financeiros a partir da data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”.

Art. 7º – Os servidores públicos civis estaduais e os militares do Estado aprovados em concurso público para provimento de cargo efetivo nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado, no Ministério Público do Estado, no Tribunal de Contas do Estado e na Defensoria Pública do Estado tem direito ao aproveitamento do adicional de desempenho, previsto no art. 31 da Constituição do Estado, adquirido durante o exercício dos cargos que ocupavam anteriormente, para fins de cálculo da remuneração do novo cargo.

(...)”.

Registre-se que, para o deferimento do pleito liminar, que é providência de natureza cautelar, necessária a constatação da plausibilidade do direito substancial - o "*fumus boni iuris*" - e da possibilidade de risco efetivo, de não ser útil à finalidade a que se propõe, isto é, da possibilidade de ocorrência de um dano potencial capaz de dificultar ou até mesmo impossibilitar o reconhecimento do direito, a ser



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

assegurado, - "*o periculum in mora*", sendo certo que a própria Constituição Federal prevê a possibilidade de sua concessão no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, inciso I, 'p'), e a Lei n. 9.868/99 – que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – tem uma seção somente para tratar da medida cautelar.

A propósito, para a concessão desta medida, transcrevo lição consignada por Luiz Guilherme Marinoni, senão vejamos:

Basta que exista forte fundamento de a lei ser inconstitucional aliada ao perigo de que a sua aplicação, no tempo que se supõe necessário à solução da ação direta, possa trazer prejuízos irreversíveis. É claro que, em certos casos, será adequado realizar um balanceamento entre as vantagens e desvantagens de suspensão da aplicação da norma. – (Curso de direito constitucional / Ingo Scarlet, Luis Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 4ª ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo : Saraiva. 2015, p. 1104)

Portanto, necessário para a concessão da liminar que estejam presentes fundamentos relevantes quanto à inconstitucionalidade da norma e perigo na demora da aplicação.

Pois bem.

In casu, numa análise inicial, vislumbra-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, eis que os fundamentos do pedido são relevantes, notadamente porque conforme manifestado pelo STF, são inconstitucionais emendas às constituições estaduais que



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

disponham a respeito de temas cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo estadual.

Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Artigo 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. Regime Jurídico de Oficiais da Polícia Militar. 5. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 6. É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 4590, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)

A lei não pode mitigar a dimensão constitucional da separação e independência entre os poderes, pois estará alterando, indevidamente, o desenho daquele princípio, que é matéria tipicamente constitucional e de primeira grandeza e que, na rigidez da Constituição brasileira, não poderá ser objeto de emenda constitucional.

O art. 176 da Constituição Estadual, ao estender às Câmaras Municipais, no que couber, o exercício das atribuições enumeradas no art. 62, exclui, conseqüentemente, da sua competência a criação de normas que interfiram direta e concretamente nas atividades reservadas ao Poder Executivo.

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já o dissemos e convém se repita que o Legislativo provê, in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

reservadas ao Executivo, e tais são todas as que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da administração, e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do Poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" (Hely Lopes Meireles, in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 10ª ed, p. 456 e 457).

Com tal entendimento, o STF vem declarando inconstitucionais emendas às constituições estaduais que disponham a respeito de temas cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo estadual, confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Artigo 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. Regime Jurídico de Oficiais da Polícia Militar. 5. Iniciativa privativa do Chefe



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

do Poder Executivo. 6. É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 4590, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)

Ademais, conforme bem asseverado pelo r. parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça (evento/ordem nº 21), *in verbis*:

“Ao dispor sobre avaliação de desempenho e movimentação nas carreiras dos servidores da Polícia Civil e da Polícia Penal (§ 5º do art. 31 da CEMG, acrescido pelo art. 1º da EC 11/2022); sobre liberação de servidor, inclusive militar, para o exercício de mandato eletivo em sindicatos e associações e o estabelecimento de critérios e condições para afastamento remunerado e contagem desse tempo para progressões e promoções (art. 34, caput, e §§ 1º, 2º, 3º e 5º, da CEMG, com acréscimos e alterações dados pelo art. 1º da EC 11/2022); sobre o regime jurídico dos servidores da Polícia Penal e atribuição e organização administrativa do Sistema de Atendimento Socioeducativo (artigos 143-C, 143-D, 143-E e 143-F, da CEMG, inseridos pelo art. 4º da EC 11/2022); sobre aposentadoria e pensões dos membros da polícia legislativa, policiais civis, agentes penitenciários e agentes socioeducativos (§ 5º do art. 148 do ADCT, incluído pelo art. 5º da EC 11/2022, e art. 158 do ADCT, incluído pelo art. 6º da EC 11/2022); e sobre aproveitamento do adicional de desempenho obtida pelos servidores civis ou militares do Estado de Minas Gerais aprovados em novo concurso público, para cargo diverso nesse mesmo Ente (art. 7º da EC 11/2022); os dispositivos apontados da EC 11/2022 incorreram em vício de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

inconstitucionalidade formal (art. 66, III, “b”, “c”, “e” e “f”, da CE), de forma a mitigar princípios constitucionais fixados tanto no âmbito da Constituição da República (art. 2º), quanto no âmbito da Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 6º).

Além da verossimilhança da fundamentação jurídica, conforme argumentou o Governador do Estado de Minas Gerais, “na difícil reparação oriunda da concessão de verbas e benefícios indevidos a servidores públicos civis ou a militares estaduais, a depender sempre do poder aquisitivo dos beneficiários e do respectivo caráter alimentar dos vencimentos”. E ainda impende considerar que o dispositivo legal pode acarretar geração de despesas para o estado, dificultando a realização das demais atividades exercidas por este ente federado. (grifo nosso)

(...)”.

Sobre o tema em questão, colhe-se da jurisprudência deste

eg. TJMG:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - SUSPENSÃO DA LEI MUNICIPAL 6.948/2002 DE VARGINHA - APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que dispõe sobre a organização, atividade ou funções atribuídas à Secretaria Municipal de Obras afronta a iniciativa privativa do Poder Executivo e a Separação dos Poderes, razão pela qual se suspendem os efeitos da lei até o julgamento de mérito da ADI. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.082384-3/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/01/2023, publicação da súmula em 27/01/2023)

EMENTA: A norma municipal ora impugnada, sendo de iniciativa parlamentar, por sugerir real ofensa à iniciativa



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

reservada ao Poder Executivo e à autonomia administrativa municipal, notadamente por versar sobre matérias relativas à organização administrativa, matéria orçamentária e financiamentos públicos, deve, cautelarmente, ter sua eficácia suspensa, até julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.21.000923-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, Julgamento em 02/08/2021. DJe de 02/08/2021)

Logo, evidencia-se a conveniência do provimento cautelar requerido para que se preserve a integridade da ordem jurídico-administrativa local, até decisão de mérito.

Com tais considerações, **DEFIRO A LIMINAR REQUERIDA**, para suspender a eficácia dos artigos 1º, 4º, 5º, 6º e 7º da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 111/2022, até o julgamento final da presente ação direta.

Façam-se as necessárias comunicações.

DES. ALBERTO VILAS BOAS

- I -

O objeto da ação direta de inconstitucionalidade é a Emenda Constitucional Estadual nº 111/2022 cuja origem é incontroversa e deu-se por iniciativa parlamentar.

É necessário destacar, de forma separada, os dispositivos impugnados pelo Governador do Estado de Minas Gerais, a fim de avaliar se, em sede de medida cautelar, há relevância jurídica e o perigo da demora que propiciem a suspensão da eficácia do referido ato normativo até que ocorra o julgamento do mérito.

Nesse particular, é preciso enfatizar que o parâmetro de controle a ser observado é aquele estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal porquanto a emenda ao texto da Constituição Estadual implica na estrita observância da iniciativa privativa conferida ao Governador do Estado.



Com efeito, os precedentes invocados pelo autor no âmbito da inicial demonstram que a liberdade de iniciativa conferida aos membros do Parlamento para dar início a uma reforma constitucional local não é ampla e exige que seja respeitada a iniciativa própria titularizada pelo Chefe do Poder Executivo para as matérias mencionadas no texto constitucional.

- II -

Inicialmente, o **art. 1º da ECE nº 111/2022**, acrescentou o **§ 5º ao art. 31, CE**, e estabeleceu que “a avaliação de desempenho dos integrantes da Polícia Civil e da Polícia Penal, para efeito de promoção e progressão nas respectivas carreiras, obedecerá a regras especiais”.

Por certo, o Poder Legislativo Estadual não tem a prerrogativa primária de dispor, em sede de emenda constitucional, sobre matéria relativa a regime jurídico de servidor público, especialmente sobre tema que é típico do relacionamento entre o servidor e o Poder Executivo.

Refiro-me à previsão de que a avaliação de desempenho obedecerá a regras especiais. Ao assim dispor, o Poder Legislativo deseja conferir a determinadas carreiras uma característica peculiar que pode não coincidir com a perspectiva com a qual a Administração as qualifica e deseja implementar. Quem pode afirmar se existirão regras especiais no contexto da avaliação de desempenho é o Poder Executivo, gestor maior da Administração no que concerne às carreiras da Polícia Civil e da Polícia Penal.

Existe, portanto, relevância jurídica quanto a possível inconstitucionalidade formal, sendo certo que a presença deste dispositivo pode estimular o ajuizamento de ações individuais ou coletivas que objetivem compelir o poder público estadual a dispor sobre estas regras especiais.

No contexto do citado art. 1º, ECE nº 111/2022, ampliou-se o conteúdo do art. 34, §§ 1º, 2º, 3º e 5º, CE, no que diz respeito à liberação



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

de servidores públicos para o exercício de mandato eletivo em entidade sindical.

Por certo, a questão relativa a saber quais as condições e que quantidade serão disponibilizados servidores públicos para ocupar cargo de representação em sindicato é nitidamente vinculada ao regime jurídico que estes mantêm com o Estado de Minas Gerais. É que o Poder Executivo não pode ficar exposto a iniciativa parlamentar que modifique a relação institucional existente com o servidor, tampouco em tema que envolva condições e requisitos para o afastamento remunerado, a contagem do tempo de serviço para promoção e progressão na carreira.

Assim, quando a promulgação de emenda constitucional estadual interfere sobre o regime jurídico dos servidores públicos, existe vício de iniciativa que pode comprometer o ato normativo, ao menos no que concerne à elevação do número de servidores que podem ser liberados para atividade sindical.

Nesse particular, reporto-me a julgamento mencionado na ADI 990, da relatoria do Min. Sydney Sanches, na qual menciona-se decisão do STF segundo a qual a dispensa de servidor público para exercício de mandato em entidade representativa é matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo (ADI 895, rel. Min. Ilmar Galvão). Aliás, na ADI 990 deixa-se claro que o poder de ampliar o número de servidores liberados é afeto à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo e não pode ser compartilhado com o Poder Legislativo.

Enfatizo, ainda, que no memorial encaminhado pelo SERJUSMIG antes da continuidade deste julgamento, mencionou-se o julgamento feito pelo STF na **ADI 510/AM**, na qual afirmou-se ser constitucional a previsão segundo a qual o afastamento do servidor para o exercício de função sindical não impede de perceber a remuneração e as vantagens inerentes ao cargo.

Nesse particular, considero que o fato de o Parlamento haver deixado claro que o exercício desta atividade não pode prejudicar a



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

remuneração e as vantagens do cargo não traduziria aparente inconstitucionalidade.

No referido julgamento, o STF validou o texto da Constituição Estadual do Amazonas que expressamente fazia esta ressalva desde a sua edição originária, e, por conseguinte, não seria adequado haver lacuna que estimule a litigância ocasional sobre questão jurídica tão relevante e que fomenta a livre associação sindical e não pode tornar inviável o seu exercício, se houvesse a perda da remuneração e direitos a ela conexos.

A presença da relevância parcial jurídica da argumentação coexiste com o perigo de dano porque a formalização deste afastamento poderá gerar comprometimento da prestação do serviço público e a liberação de servidores fora do contexto então em vigor da Constituição Estadual antes da promulgação da emenda.

Todavia e como foi exposto na sustentação oral que precedeu o início do julgamento, a emenda constitucional estadual foi **promulgada em 2022** e presumo que tenha tido plena exequibilidade até a data deste julgamento.

Isto permite deduzir que vários servidores públicos possam ter sido liberados para exercer mandato em entidade sindical com prazo variados e a ampliação do número de servidores a serem liberados pode ter sido feita pelo Estado voluntariamente ou por ordem judicial.

Dentro desse contexto, considero que a medida cautelar deve ter efeito *ex nunc*, preservadas as liberações de servidores já feitas, a fim de impedir solução de continuidade nos atos de gestão e de administração que pratiquem nas entidades sindicais e garantida a observância do § 5º do art. 34, CE, introduzido pela emenda constitucional.

- III -



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

O art. 4º da ECE nº 111/2022, acrescentou os arts. 143-A a 143-G, ao texto da Constituição Estadual e estabeleceu regra gerais sobre a Polícia Penal e o Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Sob a ótica do Governador do Estado, os arts. 143-A e 143-B, CE, reproduzem o texto normativo da Constituição Federal, circunstância que não geraria possível inconstitucionalidade formal.

Todavia, os arts. 143-C a 143-F, incorreriam em vício de iniciativa porque traduzem regras que dispõem sobre o regime jurídico do policial penal.

Esta avaliação está correta porque os referidos dispositivos dispõem sobre promoção na carreira, a circunstância da Polícia Penal ter autonomia administrativa e quem a irá presidir e gerenciar, além de dispor sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Consoante enfatizado anteriormente, a postura do STF sobre quem tem a prioridade única na proposição, ao Parlamento, sobre as regras do regime jurídico entre servidor e a Administração, é no sentido proposto pelo autor.

Por isso, em situação similar e oriunda deste Estado, o STF já decidiu que:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Artigo 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. Regime Jurídico de Oficiais da Polícia Militar. 5. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 6. **É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais.** 7. Violação ao princípio da separação dos poderes. 8. Ação direta julgada procedente. – (ADI 4.590, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 25/6/2021).”

Ao dispor sobre a forma como o servidor público progride na carreira de policial penal, o Poder Legislativo dispôs sobre tema jurídico que não é de sua iniciativa, especialmente quando praticamente todo o



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

regime jurídico dos servidores já possui regras próprias sobre tempo, mérito e escolaridade na carreira.

O mesmo raciocínio deve ser considerado quanto a quem será indicado para gerir a Polícia Penal. Os critérios devem ser aqueles originados de proposta legislativa a ser encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, não sendo lícito que o Poder Legislativo, de forma originária, deseje dispor sobre essa questão.

A estruturação de órgãos públicos – no caso o Sistema de Atendimento Socioeducativo – constitui assunto que não pode ser objeto de iniciativa parlamentar porque definir competência e especificar carreiras é algo que se insere no contexto da iniciativa do Poder Executivo.

Por conseguinte, a relevância da argumentação jurídica desenvolvida pelo autor deve ser reconhecida e o perigo de dano da demora no julgamento do mérito da causa justifica a suspensão da eficácia dos citados dispositivos porque é possível haver distúrbio nas relações entre a Polícia Penal e o Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto ao exercício da mencionada autonomia administrativa.

- IV -

A ECE nº 111/2022 agregou ao texto constitucional estadual o § 5º ao art. 148 e aditou ao ADCT o art. 158.

Na essência, os dispositivos especificam regras sobre o sistema de previdência dos membros da polícia legislativa, policiais civis, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, especificamente quanto à aposentadoria e pensão.

A sistemática implementada pela emenda constitucional subtrai a referida classe de servidores do teto de aposentadoria e pensão que seria o do regime geral de previdência social e reinstitui as regras da paridade e da integralidade.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

O regime jurídico dos servidores públicos abrange a questão de natureza previdenciária, especialmente após a reforma realizada pela Constituição Federal por meio da EC nº 103/2019.

Por meio desta emenda, garantiu-se ao Estado-membro a possibilidade de adotar o regime previdenciário aplicável ao servidor público federal ou criar um regime específico para os servidores públicos estaduais de todos os poderes, o que ocorreu quando da promulgação da ECE nº 104/2020.

Dentro dessa perspectiva, somente por intermédio de proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governador do Estado seria possível rever, para uma classe específica de servidores, o regime estabelecido pela ECE nº 104/2020, desde que a intervenção do Poder Legislativo fosse pertinente com a proposta e que dela não resultasse aumento de despesa pública.

Mas, como a iniciativa da emenda foi de natureza parlamentar e deixou em segundo plano a iniciativa reservada do Poder Executivo para dispor sobre o regime de previdência social de seus servidores, a argumentação jurídica é relevante e há o risco efetivo de dano porque é lícito imaginar a possibilidade de haver o requerimento de aposentadorias por servidores dessas carreiras com apoio na integralidade e na paridade de vencimentos com os da ativa. Daí, ser lícito suspender, **de forma retroativa**, a aplicação desta regra constitucional (art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/99). Não adotar a retroatividade poderia onerar o Poder Executivo em demasia e impedir que revisasse os atos administrativos que, eventualmente, foram editados após a entrada em vigor da referida emenda constitucional.

- V -

Existe, ainda, a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 7º, ECE nº 111/2022, que autoriza aos servidores públicos civil e militares a aproveitarem o adicional de desempenho para fins de cálculo da remuneração do novo cargo.



Em outras palavras, o servidor que ocupava um cargo e passou a integrar um novo, teria direito de computar o referido adicional para fins de acréscimo pecuniário.

De igual modo, a inconstitucionalidade formal parece ser visível porquanto suprime a iniciativa reservada que deve ser conferida ao Poder Executivo, quanto aos servidores e aos demais Poderes e órgãos quanto àqueles que ali trabalham.

Parece-me que a adoção deste critério de aproveitamento somente poderia ocorrer mediante iniciativa reservada de cada poder e órgão dotado de autonomia administrativa e orçamentária pela Constituição Federal.

Consoante mencionado pelo autor, lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode constranger todos os poderes do Estado a seguir parâmetro normativo novo sobre regime remuneratório de servidor público sem que cada um convença-se, sob a ótica de sua discricionariedade, adotar esse critério de aproveitamento da referida vantagem.

Assim, por coexistirem os requisitos da medida cautelar, especialmente a imediata repercussão sobre o funcionalismo no caso de obtenção de novo cargo, circunstância que obrigaria o poder público a manter o pagamento de uma vantagem que era típica de um regime remuneratório. A **eficácia de medida cautelar**, neste caso, deve ser **retroativa** para desfazer todos os atos administrativos que tenham sido construídos e por meio dos quais atribuídos a servidor público a referida vantagem.

- VI -

Fundado nessas razões relativas tão somente a possível inconstitucionalidade formal – a de natureza material tornaram de prescindível análise nesta fase procedimental – concedo parcialmente a medida cautelar, que deve assumir caráter retroativo em face dos arts. 148, § 5º e ao art. 158, ADCT, bem como ao art. 7º, ECE nº 111/2022, preservada, no entanto, a liberação dos servidores públicos estaduais já



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

implementada para ocupar cargo em entidade sindical feita com base na citada emenda constitucional e na nova redação dada ao art. 34, CE e a regra prevista no § 5º do referido dispositivo constitucional.

DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.121966-8/000

DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a)
Relator(a).

DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BITENCOURT MARCONDES - De acordo com o(a)
Relator(a).

DESEMBARGADOR CARLOS LEVENHAGEN - De acordo com o(a)
Relator(a).

DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "POR MAIORIA, DEFERIR A LIMINAR ROGADA"