



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**Gabinete da Des. Maria das Graças Pessoa Figueiredo**

---

Recurso n.: 0001195-24.2025.8.04.9001  
Classe processual: Ação Direta de Inconstitucionalidade  
Assunto principal: Promoção / Ascensão  
Autor(s):  
Ministerio Público do Estado do Amazonas

Polo Passivo(s):  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO AMAZONAS

---

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS. CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. ART. 14, INCISOS II E III, DA LEI ESTADUAL N.º 2.235/1993. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE. CRITÉRIOS DE DESEMPATE DESVINCULADOS DAS ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS DA CARREIRA. ART. 24-A, DA LEI ESTADUAL N.º 2.235/1993 (ACRESCIDO PELA LEI N.º 5.427/2021). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO (ART. 33, §1º, II, “A” E “C”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS (*EX NUNC*) PARA RESGUARDAR A SEGURANÇA JURÍDICA E A ESTABILIDADE FUNCIONAL.**

**I. CASO EM EXAME**

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas em face da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Amazonas, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 2.235/1993, que dispõe sobre o sistema de promoção de policiais civis. São impugnados os incisos II e III do art. 14, que estabelecem critérios de desempate baseados no tempo de serviço na Polícia Civil e no serviço público em geral, e o art. 24-A, incluído pela Lei nº 5.427/2021, que reserva percentual mínimo de 10% das vagas de progressão para servidores com deficiência. O Ministério Público sustenta, quanto ao art. 14, inconstitucionalidade material por violação ao princípio da isonomia, e quanto ao art. 24-A, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. As partes demandadas defenderam a constitucionalidade dos



dispositivos, invocando fundamentos de razoabilidade, inclusão social e consequencialismo. O Ministério Público manifestou-se pela procedência integral da ação, com modulação de efeitos.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

(i) verificar se os critérios de desempate previstos nos incisos II e III do art. 14 da Lei Estadual nº 2.235/1993 violam o princípio da isonomia e a razoabilidade, configurando inconstitucionalidade material;

(ii) analisar se o art. 24-A da mesma lei, incluído por iniciativa parlamentar, padece de inconstitucionalidade formal por usurpar competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

1. Os critérios de desempate baseados no tempo de serviço geral no serviço público ou na Polícia Civil não guardam relação direta com o desempenho ou antiguidade na classe disputada, violando o princípio da isonomia.

2. O Supremo Tribunal Federal e o próprio Tribunal de Justiça do Amazonas possuem precedentes que vedam a adoção de critérios alheios à função ou carreira para fins de promoção, especialmente quando geram tratamento desigual injustificado.

3. A utilização de "tempo de serviço público estadual, municipal ou federal" como critério de desempate gera distorções na progressão funcional e beneficia servidores sem relação com a atividade policial.

4. A previsão de tempo de serviço anterior na Polícia Civil como critério de desempate, embora pareça pertinente, é insuficiente para aferir a antiguidade na classe disputada e também pode gerar desequilíbrios não razoáveis.

5. O art. 24-A da Lei Estadual nº 2.235/1993 dispõe sobre a estrutura da carreira da Polícia Civil, matéria integrante do regime jurídico dos servidores públicos, cuja iniciativa legislativa é privativa do Governador do Estado.

6. A inclusão do art. 24-A por parlamentar viola a regra de reserva de iniciativa prevista na Constituição do Estado do Amazonas, mesmo que o conteúdo da norma trate de política afirmativa.

7. A jurisprudência do STF considera inconstitucional, por vício formal, qualquer norma de iniciativa parlamentar que altere o regime jurídico de servidores públicos.

8. A modulação dos efeitos da decisão é necessária para preservar a segurança jurídica e evitar impacto retroativo nas promoções já efetivadas, nos termos da LINDB e da Lei nº 9.868/1999.



#### IV. DISPOSITIVO E TESE

##### **Pedido procedente. Recurso provido.**

Tese de julgamento:

1. É inconstitucional o uso do tempo de serviço público, ainda que na própria corporação, como critério de desempate na promoção por antiguidade, por violar o princípio da isonomia.
2. É inconstitucional, por vício formal de iniciativa, norma estadual de iniciativa parlamentar que disponha sobre critérios de promoção e progressão funcional de servidores públicos estaduais.
3. A declaração de inconstitucionalidade de normas que afetam o regime jurídico de servidores públicos admite modulação de efeitos, com eficácia *ex nunc*, em respeito à segurança jurídica e ao interesse público.

*Dispositivos relevantes citados:* Constituição do Estado do Amazonas, arts. 3º, caput; 19, III; 33, §1º, II, “a” e “c”.

*Jurisprudência relevante citada:* TJ/AM, ADI nº 4005675-82.2023.8.04.0000, Tribunal Pleno, j. 27.08.2024; STF, ADI nº 2466, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, j. 18.05.2017.

#### **ACÓRDÃO**

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em relação ao recurso de Ministério Público do Estado do Amazonas, julgar pelo (a) Com Resolução do Mérito - Procedência.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador (a) Jomar Ricardo Saunders Fernandes, sem voto, e dele participaram os Desembargadores Maria Das Graças Pessoa Figueiredo (relator), Yedo Simões De Oliveira, Flávio Humberto Pascarelli Lopes, Carla Maria Santos Dos Reis, Jorge Manoel Lopes Lins, Lafayette Carneiro Vieira Júnior, José Hamilton Saraiva Dos Santos, Vania Maria Do Perpetuo Socorro Marques Marinho, Abraham Peixoto Campos Filho, Onilza Abreu Gerth, Mirza Telma De Oliveira Cunha, Luiza Cristina Nascimento Da Costa Marques, Henrique Veiga Lima, Ida Maria Costa De Andrade, Lia Maria Guedes De Freitas e João De Jesus Abdala Simões.

16 de Fevereiro de 2026

#### **RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas em face da Assembleia Legislativa do Amazonas e do Governador do Estado do Amazonas

A presente ADI impugna os seguintes dispositivos da Lei Ordinária Estadual n.º 2.235, de 02 de agosto de 1993, que dispõe sobre o sistema de promoção do



Policial Civil do Estado do Amazonas:

Art. 14, incisos II e III: Que estabelecem critérios de desempate para a classificação da antiguidade, sucessivamente, pelo tempo de serviço na Polícia Civil (Inciso II) e pelo tempo de serviço estadual, municipal ou federal (Inciso III).

Art. 24-A: Dispositivo incluído pela Lei Estadual n.º 5.427, de 24 de março de 2021, que reserva um percentual mínimo de 10% das vagas oferecidas nos processos de progressão funcional da Polícia Civil para os servidores com deficiência.

O Ministério Público sustenta a inconstitucionalidade material dos incisos II e III do art. 14 por criarem uma desigualdade não razoável entre policiais civis, violando o princípio da isonomia (art. 3º, caput, e 19, III, da Constituição do Amazonas, e art. 5º da Constituição Federal), pois os critérios de desempate baseados no tempo de serviço não guardam relação direta com as atribuições do cargo em disputa.

Quanto ao art. 24-A, o Ministério Público alega vício formal de iniciativa, visto que o dispositivo, originado de iniciativa parlamentar, versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, matéria de competência privativa do Governador do Estado (art. 33, §1º, II, “a” e “c”, da Constituição Estadual).

O feito tramitou regularmente, com a Desembargadora Relatora, em despacho (mov. 19.1), solicitando informações ao Governador e à Assembleia Legislativa, nos termos da Lei n.º 9.868/1999 (art. 6º) e da Constituição Estadual (art. 75, § 4º).

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas apresentou informações (mov. 34.1), defendendo a constitucionalidade de ambos os dispositivos. Sobre o Art. 14, argumentou que os critérios de desempate são razoáveis e visam prestigiar os policiais mais experientes e dedicados à instituição. Sobre o Art. 24-A, defendeu que se trata de uma norma de política afirmativa e inclusão de pessoas com deficiência, afastando a iniciativa exclusiva do Governador.

O Governador do Estado do Amazonas e o Procurador-Geral do Estado (mov. 37.1) manifestaram-se pela constitucionalidade das normas, reiterando a valorização



da experiência e dedicação no Art. 14 e a natureza de política afirmativa do Art. 24-A. Subsidiariamente, invocaram o princípio do consequencialismo (Art. 20 da LINDB) e a necessidade de segurança jurídica, solicitando que, em caso de procedência, os efeitos da decisão sejam prospectivos (ex nunc).

O Ministério Público, em seu parecer final (mov. 40.1), manifestou-se pela procedência integral da ADI, sugerindo a modulação dos efeitos da decisão (ex nunc) para preservar a segurança jurídica e evitar impactos retroativos desproporcionais.

É o relatório. Submeto o voto à apreciação do Tribunal Pleno.

### **VOTO**

#### **I. DO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade merece ser conhecida, por estarem devidamente preenchidos os requisitos constitucionais e legais que regem o controle concentrado de constitucionalidade.

A Ação foi proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM), por meio da Procuradora-Geral de Justiça. O Ministério Público possui legitimidade universal para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, enquadrando-se no rol de legitimados constitucionais. Consequentemente, o requisito subjetivo da legitimidade ativa está amplamente preenchido.

A impugnação versa sobre dispositivos da Lei Estadual n.º 2.235/1993 (Art. 14, II e III) e da Lei Estadual n.º 5.427/2021 (que acrescentou o Art. 24-A). Trata-se de leis em vigor e atos normativos primários estaduais, contestados em face da Constituição do Estado do Amazonas. Conforme o regramento constitucional, compete a este Tribunal Pleno julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual. O uso da ADI, portanto, revela-se a via processual adequada.



As normas atacadas (Art. 14, II e III, e Art. 24-A da Lei n.º 2.235/1993) possuem o caráter de abstração e generalidade exigidos para o controle concentrado. Não há nas fontes qualquer indício de que os dispositivos tenham sido revogados ou de que seus efeitos normativos tenham se exaurido, configurando leis em plena vigência e eficácia.

Dessa forma, a Ação preenche todos os requisitos formais de admissibilidade, razão pela qual conheço da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## **II. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 14, INCISOS II E III, DA LEI N.º 2.235/1993**

Os incisos II e III do Art. 14 da Lei Estadual n.º 2.235/1993 estabelecem critérios de desempate na classificação de antiguidade para promoção na Polícia Civil. O legislador estadual previu, em caso de empate, a precedência baseada sucessivamente no tempo de serviço na Polícia Civil (Inciso II) e no tempo de serviço estadual, municipal ou federal (Inciso III).

A Constituição Estadual assegura, em seu território, a inviolabilidade do direito à igualdade, sendo vedado ao Estado criar distinções ou preferências entre brasileiros. O princípio da isonomia exige que as distinções normativas sejam razoáveis e proporcionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Egrégia Corte têm consolidado o entendimento de que os critérios de desempate para progressão por antiguidade devem estar diretamente relacionados à função exercida ou à carreira em questão, sendo inadmissível a utilização de parâmetros alheios.

Especificamente, a previsão de utilizar o "tempo de serviço estadual, municipal ou federal" (Art. 14, III) como critério de desempate implica um tratamento diferenciado e injustificado entre os policiais civis, beneficiando servidores pela mera atuação no serviço público em geral, sem conexão com o cargo exercido na Polícia Civil.

Em julgamento anterior de ADI (n.º 4005675-82.2023.8.04.0000), este Tribunal Pleno declarou a inconstitucionalidade de dispositivos similares (alíneas "d" e "e"



do art. 10, IV, da Lei Estadual n.º 2.875/2004) que tratavam de "maior tempo de serviço público estadual" e "maior tempo de serviço público", por violarem o princípio da isonomia ao estipularem critérios alheios às carreiras correspondentes. Colaciono:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10, INCISO IV, ALÍNEAS "C", "D" E "E" DA LEI ESTADUAL N.º 2.875/2004. CRITÉRIOS DE DESEMPATE PARA ENQUADRAMENTO DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL. PARÂMETRO DE CONTROLE. ART. 3.º, CAPUT E ART. 19, INCISO III DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS. CRITÉRIOS ALHEIOS AO DESEMPENHO DA FUNÇÃO POLICIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PARCIALMENTE CONFIGURADA. PRECEDENTES DO PRETÓRIO EXCELSO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 10, INCISO IV, ALÍNEAS "D" E "E" DA LEI ESTADUAL N.º 2.875/2004 COM EFICÁCIA EX NUNC. 1. O cerne da controvérsia diz respeito à inconstitucionalidade material do art. 10, inciso IV, alíneas "c", "d" e "e" da Lei Estadual n.º 2.875/2004, que estabelece critérios de desempate para enquadramento dos servidores da Polícia Civil que violam o princípio da isonomia, pois não guardam relação com as atribuições do cargo, importando em tratamento diferenciado entre os referidos servidores públicos, em inobservância ao art. 3.º, caput e art. 19, inciso III da Constituição do Estado do Amazonas.**

(...)

(Direta de Inconstitucionalidade Nº 4005675-82.2023.8.04.0000; Relator (a): José Hamilton Saraiva dos Santos; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Data do julgamento: 27/08/2024; Data de registro: 28/08/2024)

Ainda que o Inciso II do Art. 14 mencione o "tempo de serviço na Polícia Civil", a Procuradoria-Geral de Justiça argumenta que este critério, por desconsiderar a relação direta com o cargo em disputa, também promove tratamento desigual. Considerando que a promoção por antiguidade deve ser aferida primordialmente com base



no tempo de efetivo exercício na classe anterior, e que a utilização de tempo de serviço em outro cargo dentro da corporação para desempate pode gerar uma distinção desarrazoada e não vinculada à antiguidade na classe disputada, acolho a tese de inconstitucionalidade material em sua totalidade.

Dessa forma, os incisos II e III do Art. 14 da Lei n.º 2.235/1993 violam o princípio da isonomia e da razoabilidade, conforme os arts. 3º, caput, e 19, III, da Constituição do Estado do Amazonas, e o Art. 5º da Constituição da República.

### **III. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 24-A DA LEI N.º 2.235/1993**

O Art. 24-A foi introduzido na Lei n.º 2.235/1993 pela Lei Estadual n.º 5.427/2021, a qual foi resultante de iniciativa parlamentar. Este dispositivo reserva um percentual mínimo de 10% das vagas de progressão funcional da Polícia Civil para servidores com deficiência.

Conforme a Constituição do Estado do Amazonas, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como as que versem sobre servidores públicos e militares do Estado e seu regime jurídico (Art. 33, §1º, II, “a” e “c”).

Conforme o princípio da simetria constitucional, as Constituições Estaduais replicam a regra de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, prevista na Constituição Federal, em matérias de gestão administrativa e de pessoal.

A Constituição do Estado do Amazonas (CE/AM) é clara ao estabelecer que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

1. A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, autárquica e nas funções instituídas pelo Poder Público, bem como a fixação de sua remuneração (Art. 33, §1º, II, “a”).

2. Os servidores públicos e militares do Estado e seu regime jurídico (Art. 33, §1º, II, “c”).

O Art. 24-A regulamenta o sistema de promoção e progressão funcional dos



policiais civis, definindo o percentual de vagas e os critérios de aplicação da reserva (aplicação para vagas iguais ou superiores a 5, regra de arredondamento de frações, concorrência concomitante). O sistema de progressão funcional é parte integrante e essencial do regime jurídico dos servidores públicos.

Ao dispor sobre o percentual de vagas, os critérios de promoção e a progressão na carreira da Polícia Civil, a Assembleia Legislativa invadiu a esfera de competência reservada ao Governador, maculando o processo legislativo com o vício de iniciativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que tratam do regime jurídico de servidores ofendem o princípio da separação dos Poderes.

Nesse sentido, impõe-se a observância da ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2466, citada no parecer final, a qual dispõe:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11 .614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE . **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes . 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 3 . Ação direta julgada procedente.**

(STF - ADI: 2466 RS, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/05/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/06/2017). (grifei)

A Assembleia Legislativa e o Governador, em suas manifestações,



argumentaram que o Art. 24-A se trata de uma norma efetivadora de política afirmativa de inclusão de pessoas com deficiência, em conformidade com o dever constitucional do Estado (Art. 196, IV, e Art. 248 da CE/AM). Argumentaram que a matéria se enquadraria na competência concorrente de legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (Art. 18, XIV, da CE/AM).

Contudo, apesar da finalidade social inegavelmente nobre de promover a inclusão, o instrumento legislativo utilizado (a fixação de percentuais e critérios específicos no sistema de progressão de uma carreira policial) não pode ignorar a reserva de iniciativa. A competência para legislar sobre a estrutura da carreira e o regime de promoção dos servidores é constitucionalmente atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

O vício de iniciativa é de natureza formal, e basta que o Poder Legislativo adentre em matéria que, por previsão constitucional, é reservada ao Executivo, para que a lei seja declarada inconstitucional. A matéria de reserva de vagas e o sistema de progressão incidem diretamente sobre a estrutura administrativa e o funcionamento da carreira, demandando gestão do Poder Executivo.

Assim, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade formal do Art. 24-A da Lei n.º 2.235/1993, por vício de iniciativa.

#### **IV. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Em que pese a declaração de inconstitucionalidade, deve-se observar a necessidade de proteção à segurança jurídica e ao excepcional interesse público. O Art. 14, incisos II e III, está em vigor desde 1993, tendo moldado a carreira e as promoções de policiais civis por mais de trinta anos. O Governador do Estado e o Procurador-Geral do Estado invocaram o princípio do consequencialismo (Art. 20 da LINDB) para evitar o impacto administrativo avassalador que a retroatividade da decisão (ex tunc) causaria, como a reavaliação de todas as promoções consolidadas.

O Ministério Público, em seu parecer final, também sugeriu a modulação dos efeitos para preservar a segurança jurídica.

A modulação, nos termos do Art. 27 da Lei n.º 9.868/1999 (aplicável por



simetria) e do Art. 20 da LINDB, é necessária para sopesar a inconstitucionalidade das normas com as consequências práticas e a estabilidade funcional já alcançada pelos servidores.

Portanto, a declaração de inconstitucionalidade deve ter eficácia a partir do trânsito em julgado desta decisão (*ex nunc*), sem atingir as promoções e progressões já consumadas.

## **DISPOSITIVO**

Pelo exposto, em consonância com a manifestação final do Ministério Público Estadual, meu voto é pela PROCEDÊNCIA da Ação Direta de Inconstitucionalidade, para:

1. Declarar a inconstitucionalidade material dos incisos II e III do art. 14 da Lei Estadual n.º 2.235, de 02 de agosto de 1993, por ofensa aos princípios da isonomia e da razoabilidade (Art. 3º, caput, e 19, III, da Constituição do Estado do Amazonas).

2. Declarar a inconstitucionalidade formal do art. 24-A da Lei Estadual n.º 2.235/1993, incluído pela Lei Estadual n.º 5.427, de 24 de março de 2021, por vício de iniciativa, em violação ao Art. 33, §1º, II, “a” e “c”, da Constituição do Estado do Amazonas.

Determino, com fulcro no Art. 27 da Lei n.º 9.868/1999 e no Art. 20 da LINDB, que a presente declaração de inconstitucionalidade produza efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir do trânsito em julgado desta decisão, resguardando a validade dos atos de promoção e progressão funcional praticados sob a égide das normas ora impugnadas até essa data, em respeito à segurança jurídica e ao interesse público.

É o voto.

**Desembargadora MARIA DAS GRAÇAS PESSÔA FIGUEIREDO**  
**Relatora**

