



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0001729-15.2015.827.0000

ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS
INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS
AMICI CURIAE: ASSOCIAÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA E BOMBEIROS MILITARES DE ARAGUAÍNA-TO
ASSOCIAÇÃO DO MILITARES DA RESERVA, REFORMADOS DA ATIVA E SEUS PENSIONISTAS – ASMIR
ASSOCIAÇÃO FRATERNA DOS OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS
RELATORA: JUÍZA CÉLIA REGINA REGIS

EMENTA:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS QUE VERSAM SOBRE AS CARREIRAS DE BOMBEIRO MILITAR E DE POLICIAL MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS. I- QUESTÃO DE ORDEM. AGRAVO REGIMENTAL DA DECISÃO QUE NEGOU INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*. AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA DA ENTIDADE E DE CORRESPONDÊNCIA TEMÁTICA. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE E CASUÍSTICA DO ESTATUTO SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO. INOPORTUNA. 1- A associação que, em seu estatuto social, não delimita seus objetivos, podendo atuar na defesa de qualquer interesse relativo a qualquer pessoa a categoria não deve ser aceita como *amicus curiae* em arguição de inconstitucionalidade em que se discute questões constitucionais referentes a benefícios de militares estaduais, uma vez que não detém representatividade adequada e sua atuação não guarda relação temática com a matéria versada nos autos. **2-** A alteração no estatuto social da associação para contemplar, como objetivo seu, a defesa dos interesses dos militares do Estado do Tocantins promovida horas após a decisão que negou seu ingresso não é suficiente a viabilizar sua intervenção neste feito, uma vez que, considerando o curto lapso temporal transcorrido desde então, não é suficiente a conferir à associação especial conhecimento a lhe dotar de aptidão temática capaz de colaborar com a solução da questão constitucional debatida, além do que denota manobra casuística a forçar o acolhimento de sua pretensão. **3-** Agravo Regimental a que se nega provimento. **II- ATAQUE À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 48/2014. AUSÊNCIA DE CONVERSÃO EM LEI NO PRAZO CONSTITUCIONAL. PERDA DE VIGÊNCIA. AÇÃO PREJUDICADA NESTE PONTO. 4-** A vigência dos atos normativos questionados inquinados de inconstitucionais é requisito insuperável para viabilizar seu controle na via da ação direta de inconstitucionalidade. **5-** Não tendo a Medida Provisória impugnada sido convertida em lei pelo Parlamento no prazo estabelecido na Constituição Estadual, perdeu sua eficácia, nos termos do § 4º do art. 27 da Carta Estadual, bem como sua vigência, deixando de existir no ordenamento jurídico, pelo que desnecessária a análise de sua constitucionalidade nesta via. **III- DECRETOS 5.165/2014 e 5.134/2014. DECRETOS EXPEDIDOS PELO ENTÃO GOVERNADOR DO ESTADO. CARÁTER DE ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. IMPUGNAÇÃO INADMISSÍVEL NESTA VIA. EVENTUAL OFENSA MERAMENTE REFLEXA. 6-** Os decretos questionados nesta ação veiculam normas que excepcionam regra contida em lei ordinária, tendo o Chefe do Poder Executivo atuado no exercício de atribuição a ele delegada pela própria lei, de modo que retiram seu fundamento de validade de lei infraconstitucional, e não diretamente da Constituição. **7-** Logo, o controle sobre a legitimidade de tais decretos, por se caracterizarem como ato normativo secundário, restringe-se ao âmbito de controle de legalidade, não podendo ser objeto de controle de constitucionalidade na via direta, pois eventual ofensa à Constituição seria apenas reflexa, o que não enseja o controle



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

direto. **IV- LEI 2.924/2014. REVOGAÇÃO PARCIAL. PERDA PARCIAL E SUPERVENIENTE DO OBJETO.** 8- Tendo a Lei 2.924/2014 sido parcialmente revogada pela Lei 2.944, de 16 de abril de 2015, resta configurada, neste particular, a perda superveniente do objeto, o que prejudica a análise da inconstitucionalidade sobre os dispositivos alcançados, de forma expressa ou tácita (implícita) pelo ato revogatório. **V- PARÂMETROS DE CONTROLE. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSSIBILIDADE. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NORMAS CONTIDAS EM LEIS ORDINÁRIAS E COMPLEMENTARES. IMPOSSIBILIDADE.** 9- Em se tratando de controle direto de inconstitucionalidade no âmbito estadual, a confrontação do ato normativo impugnado deve ocorrer em face da Constituição Estadual, não se admitindo controle com fundamento na violação à norma de lei ordinária ou complementar, nem mesmo à norma da Constituição Federal, sob pena de usurpação da competência da Suprema Corte. **10- Nesse contexto, admissível como parâmetro do controle de constitucionalidade o art. 85, § 1º, da Carta Estadual quando a pretensão de declaração de inconstitucionalidade está fundamentada em suposta ausência de dotação orçamentária para fazer frente a despesas previstas na lei impugnada. 11- A circunstância de o controle demandar o exame de outra lei, a lei orçamentária, a fim de se verificar a existência de prévia dotação para a despesa, não torna a suposta ofensa à Constituição apenas reflexa, na medida em que, constatada a ausência de previsão orçamentária, a violação à norma constitucional será direta, já que é ela que estabelece tal exigência. 12- A necessidade de apreciação de outra lei não se insere no âmbito de um exame jurídico de seus termos, estando limitada apenas à mera constatação fática da presença ou não da previsão orçamentária para custeio da despesa questionada. VI- MÉRITO. LEIS CONCESSIVAS DE AUMENTO DE SUBSÍDIOS. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ART. 85, § 1º, I E II, DA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA.** 13- As Leis 2.921/2014 e 2.922/2014, que previram majoração dos subsídios das carreiras de Bombeiro Militar e de Policial Militar, respectivamente, a incidir a partir de janeiro de 2015 apresentam-se inconstitucionais por violarem frontalmente os incisos I e II do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual, uma vez que editadas sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e, notadamente, sem prévia dotação orçamentária a fazer frente às vultosas despesas dela decorrentes. **VII- NORMAS QUE ALTERAM O REGIME DE PROMOÇÕES NAS CARREIRAS MILITARES. ALTERAÇÃO SISTÊMICA NOS CRITÉRIOS. ALCANCE DE PARTE CONSIDERÁVEL DA CATEGORIA. OBJETIVO DA PROGRESSÃO FUNCIONAL DESVIRTUADO. AUMENTO CONSIDERÁVEL DAS DESPESAS COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE.** 14- Conquanto a alteração, isolada, de critérios de promoção funcional dispense prévia dotação orçamentária, por se tratar de fato natural na evolução da carreira, a alteração legislativa empreendida de forma sistêmica e destinada a beneficiar, com ampla mitigação dos requisitos para promoção, número considerável de militares exige prévia dotação orçamentária para suportar o aumento exacerbado dos gastos com pessoal dela decorrente, apresentando-se como verdadeira concessão de vantagens com nítidos reflexos financeiros a atrair a exigência contida no art. 85, § 1º, I, da Carta Estadual. **15- Nesse contexto, ausente prévia dotação orçamentária para suportar esse substancial aumento de despesa, a inconstitucionalidade de tais normas é patente por violar o art. 85, § 1º, I, da Carta Estadual. VIII- EDIÇÃO DE LEIS EM ABUSO DO PODER DE LEGISLAR. CONTROLE JUDICIAL. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE CATEGORIA APÓS MENOS DE UM ANO DA EDIÇÃO DE OUTRA LEI CONCESSIVA AUMENTO SALARIAL. ANTECIPAÇÃO DA VIGÊNCIA DE TABELAS DE AUMENTO ESCALONADO. OFENSA À PROPORCIONALIDADE.** 16- Dentro da tradicional ideia de convívio harmônico e independente entre os poderes está inserida a possibilidade de controles mútuos entre eles (sistema de freios e contrapesos), como a equilibrar as forças detentoras do poder político e evitar abusos, do que se extrai a possibilidade, mesmo que excepcional, de o Poder Judiciário exercer controle sobre a necessidade e adequação de ato legislativo que ostente excesso de poder legiferante. **17-**



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

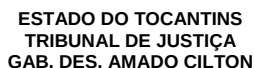
Porque absolutamente desnecessária e também por lançar meios flagrantemente onerosos ao erário para o alcance de direito que já havia sido previsto, embora para vigorar em momento mais distante, viola o princípio da proporcionalidade lei que, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, concede aumento de subsídios a militares, antecipando a vigência de tabela de aumento escalonado que já havia sido prevista há menos de ano antes para incidir, todavia, em exercícios posteriores, mormente quando notório o caos financeiro do estado, quando já ultrapassado o limite de gasto do ente público com pessoal, quando veiculada no fim de período eleitoral e quando apta a exasperar rombo no erário a inviabilizar a nova gestão que se avizinhava, em clara demonstração de confusão entre a provisoriedade dos governos e a continuidade do estado, encerrando, assim, flagrante excesso do poder de lesagnar. **18-** Da mesma forma, configura excesso do poder de legislar a edição sistematizada de normas com objetivo de, mitigando requisitos para evolução funcional, beneficiar diretamente significativa parcela dos membros da corporação, em conduta que desvirtua o instituto da promoção, impactando fortemente o orçamento do Estado, mormente quando analisada sob o contexto do momento em que levada a efeito (entre o fim de período eleitoral e início de nova gestão). **IX- CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO POR EMENDA PARLAMENTAR. REFLEXO NO ORÇAMENTO COM AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE. 19-** É inconstitucional, por violar campo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, norma decorrente de alteração parlamentar em redação de Medida Provisória sobre matéria de competência do Chefe do Poder Executivo, que acarrete aumento de despesa, violando o art. 28, § 3º, I, da Constituição Estadual. **20-** Ação não conhecida no que se refere aos Decretos 5.165/14 e 5.134/14. **21-** Ação prejudicada em relação à Medida Provisória nº 48/2014 e aos artigos 1º, 2º, na redação que conferiu ao § 4º do art. 81 da Lei 2.578, 3º e 5º da Lei 2.924/2014. **22-** Ação julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade das Leis 2.921/2014, 2.922/2014, 2.925/2014 do art. 2º da Lei 2.924/14, na parte em que dá nova redação ao inciso VII do art. 85 da Lei 2.578/12.

VOTO

QUESTÃO DE ORDEM:

A ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS MÚTUOS DO ESTADO DO TOCANTINS manejou Agravo Regimental contra decisão por mim proferida no evento 26 dos autos, em que indeferi seu pedido de ingresso como *amicus curiae* no presente feito, sob o fundamento de ausência de representatividade adequada da entidade e de correspondência temática entre sua atuação e a questão versada nos autos.

Defende, primeiramente, a possibilidade de se aviar agravo regimental contra a decisão que inadmite a intervenção de *amicus curiae* na ação de declaração



No mérito, aduz que o fato da associação representar um grupo plúrimo de sujeitos, não compromete a sua representatividade em relação aos Militares do Estado do Tocantins, sustentando não haver proibição legal para que uma associação represente os interesses de dois ou mais grupos de pessoas. Prossegue afirmando que maior número de intervenientes trará à corte maior conhecimento acerca da matéria e seus impactos sociais, discorrendo, ainda, sobre seu interesse da demanda, alegando que recentemente “*optou em limitar a sua atuação, de modo a representar de forma exclusiva os servidores militares do Estado do Tocantins*”.

É o breve relato.

De início, registro que, de fato, a Suprema Corte, em recentes decisões e superando seu entendimento antigo, passou a admitir a legitimidade recursal do *amicus curiae* quando sua pretensão se destina a impugnar a decisão que negou seu pedido de ingresso formal na causa, pelo que conheço deste recurso.

Quanto ao mérito recursal, todavia, rejeito-o, mantendo a decisão agravada quanto à negativa de ingresso da associação agravante, uma vez que não vislumbro, em sua atuação social ditada por seu estatuto, intimidade tal com a questão debatida nos autos a lhe conferir aptidão para colaborar com a solução da questão constitucional versada na espécie.

A ideia do *amicus curiae* é a de ampliar o debate das questões constitucionais, legitimando as decisões judiciais neste particular, e parte da premissa da aptidão do amigo da corte a colaborar com a compreensão e solução do tema, o que pressupõe um seu considerável conhecimento sobre a matéria debatida.

No estatuto da Agravante não há – ao menos não havia quando da decisão agravada – delimitação de seus objetivos, de modo que não havia nada a atrelá-la à matéria versada nos autos.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Podendo defender todo e qualquer interesse de toda e qualquer pessoa física e jurídica, entendo que, dada essa amplitude material de sua atuação, jamais conseguirá possuir especial conhecimento sobre tema específico a justificar sua intervenção na condição de amigo da corte.

Por fim, vale ressaltar que a própria Agravante afirma que alterou seu estatuto para passar a dele constar como seu objeto a representação dos militares do Estado do Tocantins, fato que, a meu ver, ao invés de ajudá-la em seu intento, prejudica-a, pois escancara uma manobra casuística com o único propósito de obter o direito ao ingresso neste feito. Saliento que a alteração no estatuto ocorreu no último dia 26/06, momentos após a disponibilização da decisão ora agravada nos autos eletrônicos. Ademais, não vejo como a referida associação, em menos de uma semana, ter adquirido intimidade suficiente com a matéria debatida a viabilizar seu ingresso.

Logo, reiterando as razões externadas na decisão agravada, acrescidas das acima alinhavadas, mantenho a decisão recorrida.

DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Como relatado, o GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS propôs a presente **arguição de inconstitucionalidade**, objetivando a declaração de nulidade das Leis Estaduais nºs 2.921/2014, 2.922/2014, 2.924/2014 e 2.925/2014, dos Decretos nºs 5.165/14 e 5.134/14 e da Medida Provisória nº 48, de 19/12/2014, que, em conjunto, concederam promoções, progressões e aumento de vencimentos aos quadros da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Estado do Tocantins, tudo isso supostamente sem qualquer previsão orçamentária, o que teria violado os incisos I e II do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

De início, cumpre promover um juízo de admissibilidade, a fim de aferir se a pretensão deduzida na inicial se amolda ao controle abstrato e direto de constitucionalidade, até porque algumas questões sobre este particular foram ventiladas nos autos.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

1) DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DESTA ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE:

Princípio assentando a competência deste E. Tribunal Pleno para o exame desta representação de inconstitucionalidade, nos termos do art. 48, § 1º, I, da Constituição Estadual¹ c/c o art. 7º, I, “a”, do RITJTO², uma vez que se trata de impugnação, via controle direto e abstrato em processo de caráter objetivo, de normas estaduais em face da Constituição deste Estado.

Insta registrar também que a autoridade que ajuizou a presente ação detém legitimidade para tanto, conforme permissão conferida pelo citado art. 48, § 1º, I, da Constituição Estadual, que remete aos legitimados elencados no art. 103 da CRFB/88, em clara homenagem ao princípio da simetria, dentre os quais se encontra o Governador de Estado.

Todavia, a meu sentir, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade de normas em face de Constituição de estado-membro, a legitimidade do Governador do respectivo estado se confunde com a legitimidade do Presidente da República no controle direto e abstrato no âmbito federal junto à Suprema Corte, pelo que, nessas hipóteses, é inexigível a demonstração da pertinência temática.

Ou seja, penso que, no âmbito estadual do controle direto e abstrato de constitucionalidade de normas frente à Constituição Estadual, o Governador do Estado detém legitimidade universal, e não apenas especial, como é a sua legitimidade para a propositura de ação direta de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, em que deve demonstrar seu interesse no tema.

De qualquer modo, a relação temática entre a atuação do Governador deste Estado e os efeitos das leis impugnados é flagrante, pois versam direitos e benefícios da categoria dos militares deste estado-membro.

¹ Art. 48. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

§ 1º. Compete ao Tribunal de Justiça, além de outras atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar, originariamente:

* I - a ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição do Estado, legitimados para sua propositura as partes indicadas no art. 103 da Constituição Federal e seus equivalentes nos municípios, e ações cautelares de qualquer natureza contra atos das autoridades que originariamente são jurisdicionadas ao Tribunal de Justiça;

² Art. 7º. O Tribunal Pleno não tem área de especialização, competindo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado;



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

1.1) Dos objetos da ação:

Quanto aos objetos desta ação, importa fazer algumas considerações.

Na linha do que estabelecido no art. 125, § 2º, da CRFB/88³, a Constituição Estadual, em seu art. 48, § 1º, I, prevê o manejo de “ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição do Estado”.

Bem se vê, pois, que a impugnação da legitimidade constitucional, pela via direta e abstrata, deve recair apenas sobre lei ou ato normativo, ou seja, sobre atos normativos primários, os quais retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição.

O art. 25 da Constituição Estadual, refletindo elenco constante do art. 59 da Constituição Federal, traz importante contribuição na busca pela definição do que sejam atos normativos primários. Eis a sua redação:

Art. 25. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Mas esse elenco não é suficiente para estancar o debate sobre o objeto da ação direta de inconstitucionalidade. E, a despeito da amplitude do debate, atendo-me à discussão presente nesta ação, suscitada, em preliminar, na manifestação da Assembleia Legislativa deste Estado, ofertada por seu Presidente no evento 13.

³ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Em relação à **Medida Provisória nº 48, datada de 19/12/2014**, mas publicada em 23/12/2014, entendo que a razão está com o Presidente da Assembleia Legislativa ao afirmar a impossibilidade de ela ser objeto de controle nesta via, ante o término de sua vigência.

É que, conforme relatou o i. representante da Casa de Leis, a MP 48 foi editada em 19/12/2014, aportando na Assembleia Legislativa somente em 10/02/2015, ocasião em que já havia perdido sua eficácia, pelo fim sua vigência, nos termos do § 4º do art. 27 da Carta Estadual, que estabelece o prazo de 30 (trinta) dias, a partir de sua publicação, para serem convertidas em lei, sob pena de perda da eficácia.

Considerando a publicação da MP 48 em 23/12/2014, sua eficácia restou fulminada em 23/1/2015, ante a ausência de sua conversão em lei. E também sua vigência restou exaurida.

Embora o transcurso do prazo para conversão em lei tenha ocorrido em sua maior parte durante o recesso parlamentar (de 31 de dezembro até 31 de janeiro – art. 3º, I, do RIAL-TO), a Constituição Estadual, ao contrário da Carta Maior da República, não prevê a sua suspensão durante o recesso, mas, sim, a convocação extraordinária do Parlamento, o que não ocorreu, ao que tudo indica.

Ainda que se entendesse pela suspensão, o prazo de conversão teria retomado seu curso em 1º de fevereiro, de modo que, não tendo notícia de sua conversão em lei até a presente data, a perda de sua eficácia é fato inconteste a tornar inadmissível a análise de sua pertinência constitucional nesta via.

Nesse sentido leciona o Min. Gilmar Mendes em sua obra doutrinária⁴, em passagem assim redigida:

Não se questiona, diante da jurisprudência tradicional do Tribunal, que, rejeitada expressamente a medida provisória ou decorrido *in albis* o prazo constitucional para sua apreciação pelo Congresso Nacional, há de se ter por prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade.

Eis a consolidada jurisprudência da Suprema Corte sobre o tema, refletida nos seguintes arestos:

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. Livro em formato digital.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

- Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória n. 111/89. - Não tendo sido convertida em lei a Medida Provisória atacada pela presente ação direta, perdeu ela, retroativamente, a sua eficácia jurídica pelo transcurso do prazo para a sua conversão, e, assim, por via de consequência, perdeu esta ação o seu objeto. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece por estar prejudicada em virtude da perda de seu objeto. (STF, Tribunal Pleno, ADI 162, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, j. em 02/08/1993, DJ 27-08-1993 PP-17018 EMENT VOL-01714-01 PP-00001 REPUBLICAÇÃO: DJ 19-09-1997 PP-45582)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 32, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 33, § 2º, DO DECRETO 70.235/72 E ART. 33, AMBOS DA MP 1.699-41/1998. DISPOSITIVO NÃO REEDITADO NAS EDIÇÕES SUBSEQUENTES DA MEDIDA PROVISÓRIA TAMPOUCO NA LEI DE CONVERSÃO. ADITAMENTO E CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA NA LEI 10.522/2002. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO CONTEÚDO DA NORMA IMPUGNADA. INOCORRÊNCIA. PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. DEPÓSITO DE TRINTA PORCENTO DO DÉBITO EM DISCUSSÃO OU ARROLAMENTO PRÉVIO DE BENS E DIREITOS COMO CONDIÇÃO PARA A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DEFERIDO. Perda de objeto da ação direta em relação ao art. 33, caput e parágrafos, da MP 1.699-41/1998, em razão de o dispositivo ter sido suprimido das versões ulteriores da medida provisória e da lei de conversão. (...). (STF, Tribunal Pleno, ADI 1976, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, j. em 28/03/2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00064 EMENT VOL-02276-01 PP-00079 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 32-53 RDDT n. 142, 2007, p. 166-176)

Logo, não vejo como a referida Medida Provisória ser atacada na presente ação direta de inconstitucionalidade, o que não impede de ser alvo de questionamento através de outros instrumentos processuais adequados, como a arguição incidental de inconstitucionalidade no bojo de um processo de índole subjetivo ou mesmo o manejo de uma ação de descumprimento de preceito fundamental, se for o caso.

No que pertine aos **Decretos questionados (5.165/14 e 5.134/14)**, penso que também não podem figurar como objeto da presente ação.

Ao contrário do que argumentou o e. Procurador-Geral de Justiça em seu parecer, tenho que os referidos decretos não ostentam caráter de autônomos, não retirando diretamente da própria Constituição Estadual seu fundamento de validade.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Certo que ambos os decretos, conforme suas partes introdutórias, afirmam que suas edições estão estribadas na prerrogativa conferida ao Governador do Estado pelo art. 40, inciso XXI, da Constituição do Estado.

Todavia, essa referência ao dispositivo constitucional não corresponde, a meu ver, à explicitação de seu fundamento direto, pois a norma constitucional referenciada dispõe apenas que compete privativamente ao Governador “exercer o comando superior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos”.

E, pelo que se extrai dos decretos impugnados, eles não veiculam a promoção de oficial, tampouco nomeação de oficiais para cargos privativos, mas apenas reduzem pela metade o interstício necessário para promoção nas respectivas carreiras de Oficial, em observância a prerrogativa estabelecida em leis ordinárias (art. 37 da Lei 2.575/12 e art. 36 da Lei 2.665/12), do que se percebe que seus fundamentos de validade encontram-se em norma infraconstitucional (lei ordinária), e não na Constituição Estadual.

Reitero, tais decretos apenas concretizam mandamento previsto em lei ordinária, estando, pois, a aferição de sua legitimidade afeta ao plano de legalidade, e não ao plano de constitucionalidade. Suas normas não encerram a característica da autonomia necessária para qualificá-los como atos normativos primários.

Dessa forma, não ostentando caráter de ato normativo primário, os decretos impugnados pelo atual Governador do Estado do Tocantins não podem ser objeto da presente ação de controle de constitucionalidade.

Nada impede, todavia, que eventual pronúncia de nulidade das leis impugnadas possa refletir na validade dos decretos, hipótese em que se estará diante da chamada “inconstitucionalidade por arrastamento vertical” (ou por “atração”).

Quanto às **Leis Estaduais 2.921/2014, 2.922/2014, 2.924/2014 e 2.925/2014**, não há qualquer dúvida quanto suas aptidões para figurarem como objeto nesta ação, pois são leis ordinárias, ainda vigentes e promulgadas após o advento da Constituição Estado.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Todavia, é preciso estabelecer, especificamente, as normas de cada uma das leis questionadas que podem ser objeto do presente controle, tendo em vista que, na verdade, o Autor promoveu uma impugnação um tanto genérica, referindo-se a uma inconstitucionalidade material que afetaria todas aquelas lei conjuntamente.

Impõe-se salientar que, em regra, o vício formal macula todo o ato normativo questionado, ao passo que o vício material não necessariamente fulmina todo o respectivo diploma em que inserida a norma inconstitucional, à exceção, *v.g.*, das hipóteses de inconstitucionalidade por arrastamento horizontal, em razão de uma dependência lógica ou teleológica entre as normas.

Não tendo o Autor aduzido a uma inconstitucionalidade formal das leis objurgadas, deveria ter apontado o fundamento da inconstitucionalidade de cada dispositivo nelas contido, mormente quando se percebe que tais leis não versam sobre tema único, mas, sim, tratam de diversas questões, como aumento de subsídios, alteração de critérios de promoção na carreira, bem como das respectivas regras procedimentais, e, ainda, extensão de direitos a militares inativos e a pensionistas.

Não ignoro que, no controle de constitucionalidade pela via direta e abstrata, vige o princípio da causa de pedir aberta a permitir que o órgão julgador analise a constitucionalidade do dispositivo impugnado com base em fundamentos outros para além daqueles propostos pelo Autor da ação. Todavia, é necessário que sejam expostos os fundamentos da tese de inconstitucionalidade sustentada, o que passa pela indicação dos objetos da ação e dos respectivos fundamentos jurídicos.

É o que extraio da lição do Min. Gilmar Mendes⁵, a seguir reproduzida:

A Lei n. 9.868/99 trata, em capítulo destacado, da admissibilidade do procedimento da ação direta de inconstitucionalidade (Cap. II).

A petição inicial não está vinculada a qualquer prazo. Porém, os seus requisitos são disciplinados pelo art. 3º da Lei n. 9.868/99.

O primeiro requisito indispensável à petição inicial é a indicação do dispositivo ou dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como dos fundamentos jurídicos do pedido, em relação a cada um deles (art. 3º, I).

⁵ *Ibidem*.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

A exigência em questão já constava da jurisprudência do STF. Nesse sentido, decidiu o Tribunal ser “necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir--se alegação genérica sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem”.

É interessante notar que, a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o STF adstrito a eles na apreciação que faz da constitucionalidade dos dispositivos questionados. É dominante no âmbito do Tribunal que na ADI (e na ADC) prevalece o princípio da *causa petendi* aberta.

Sobre o tema vale dizer, ainda, que já se determinou o desmembramento de ação proposta contra vinte e uma leis de diferentes Estados, entendendo o Tri-bunal não ser suficiente a identidade de fundamento jurídico para justificar a cumulação, uma vez que o Tribunal não está vinculado ao fundamento jurídi-co.

(destaquei)

Não obstante não ter o Governador do Estado do Tocantins se acautelado da melhor técnica ao redigir a peça inaugural, não vejo como deixar de admitir a presente ação, ao menos em parte, uma vez que, do cotejo dos dispositivos impugnados com os parâmetros de controle aduzidos – que serão analisados a seguir –, mostra-se possível identificar os verdadeiros objetos da presente ação, que, a meu sentir, são as normas que promovem aumento nos subsídios dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares deste Estado, as que instituíram novo sistema de promoção na carreira e também outros direitos.

Isto, pois são essas normas que são questionadas diante da regra constitucional da previsão orçamentária, que se apresenta como único parâmetro de controle viável dentre aqueles lançados na peça inicial, conforme abordarei a seguir.

Por fim, pondero que, analisando a legislação envolvida na presente arguição, parte considerável da Lei 2.924/2014 foi revogada pela Lei 2.944, de 16 de abril do corrente ano.

A referida Lei 2.944 revogou expressamente os artigos 1º, 3º e 5º da Lei 2.924/14, bem como a Lei 1.676/06, o que tornou prejudicado também o Anexo Único contido na Lei 2.924, pelo que somente permanece vigente parte do art. 2º desta lei ora vergastada.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Relativamente ao citado art. 2º, é preciso anotar que o § 4º por ele inserido no art. 81 da Lei 2.578/12 encontra-se, a meu ver, revogado tacitamente em função da revogação do art. 1º da Lei 2.924, na parte em que conferia nova redação ao art. 28 da Lei 2.575/12, pois aquele § 4º é norma dela dependente, não mais tendo função alguma no ordenamento jurídico, a despeito da sua não revogação expressa.

Por tal razão, é forçoso declarar a perda superveniente também desta parte do objeto da presente ação, ante a revogação parcial da Lei 2.924/14.

Dessa forma, **delimito o objeto da presente ação às normas contidas nas Leis Estaduais 2.921/2014, 2.922/2014, 2.925/2014 e 2.924/2014, esta última apenas ao seu art. 2º** (exceto na parte em que inseriu o § 4º ao art. 81 da Lei 2.578/12), normas esta que tratam de aumento dos subsídios dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares deste Estado, da instituição de novo sistema de promoção na carreira e de outros direitos.

1.2) Dos parâmetros de controle:

Necessário também se faz tecer considerações sobre os parâmetros de controle ventilados pelo Autor.

Segundo afirmado na peça inaugural, os atos normativos fustigados estariam a violar as normas contidas no art. 85 da Constituição Estadual, no art. 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, no art. 73 da Lei Ordinária Federal 9.504/97 e nos artigos 20, 21 e 22 da Lei Complementar Federal 101/00.

Ocorre que, nos termos do art. 48, § 1º, I, da Carta Estadual, que observa a linha adotada pela Constituição Federal (art. 102, I, "a"), o exame de constitucionalidade de uma norma deve ter como parâmetro a Constituição vigente que se alega violada. No presente caso, a Constituição Estadual.

Essa é a lição do Min. Gilmar Mendes, que, ainda neste particular, esclarece que "a ofensa arguida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

ordenamento exige a prévia análise da legislação infraconstitucional, não é caso de ação direta”⁶.

Não vejo como, pois, promover o presente exame de constitucionalidade com base no art. 169 da Carta da República – porque esse confronto na via direta é da competência da Suprema Corte –, tampouco com base nos dispositivos das citadas leis federais infraconstitucionais – uma vez que não se tratam de normas da Constituição Estadual.

Ainda no contexto da chamada “inconstitucionalidade reflexa”, penso, ao contrário do que assentado em alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal⁷, que a análise da constitucionalidade de uma norma com base na violação à regra da necessidade de prévia dotação orçamentária para a concessão de vantagens ou aumento remuneratório pode ser promovida em ação direta.

Isto, pois a circunstância de tal análise demandar o exame da lei orçamentária, norma infraconstitucional, portanto, não torna a ofensa à norma constitucional apenas reflexa. A ofensa apresenta-se de forma direta ao texto constitucional, pois é ele que determina a imprescindibilidade da prévia dotação orçamentária.

A lei do orçamento serve, nessas hipóteses, apenas como documento probatório da violação ou não da norma constitucional. Não se debruça sobre ela para valoração jurídica de uma norma sua, mas apenas para se constatar um fato. A questão, repiso, é de prova tão-somente.

Diferente é o caso da aferição do respeito de uma norma aos limites estabelecidos na LC 101/00. Neste caso, a ofensa à Lei Maior é apenas reflexa, porque ela tão-somente estabelece a necessidade de respeito a um limite de gasto, remetendo, contudo, a fixação desse limite à lei complementar.

Logo, quem fixa os parâmetros dessa limitação é a lei infraconstitucional, de modo que saber se foi ou não respeitada demanda uma valoração jurídica e fática

⁶ *ibidem*.

⁷ CF. STF, ADI 1440/SC.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

da própria norma infraconstitucional, cuja ofensa direta resultaria apenas numa violação indireta da Lei Maior.

Essa diferença é facilmente perceptível quando, num exercício hipotético, imagina-se a modificação dos limites estipulados na lei infraconstitucional. A norma constitucional, neste caso, permanece intacta e aquele gasto, que antes poderia lhe ofender indiretamente, agora pode lhe ser inofensivo, ante um eventual alargamento dos limites determinados na lei complementar. O exame aqui, pois, é de legalidade, pois é a lei que estabelece os requisitos.

No caso da ofensa ao art. 85, § 1º, da Carta Estadual (e art. 169, § 1º, da CRFB/88, no controle junto ao STF), o exame é de constitucionalidade, pois é a norma constitucional que, ante a eventual ausência de prévia dotação orçamentária, estará sendo diretamente violada.

Aliás, embora haja precedentes da Suprema Corte indicando não se tratar de ofensa direta, certo é que a jurisprudência é um tanto vacilante sobre o tema, na medida em que há também outros precedentes em sentido contrário, como os colacionados na pela inicial⁸, em que a leitura dos respectivos inteiros teores deixa claro que pode haver, sim, na via direta de controle, análise da existência de prévia dotação orçamentária.

Não bastasse, com as devidas vênias das posições contrárias, entendo que a lei orçamentária encerra particularidade a tonificar os argumentos acima expendidos.

É que suas normas não encontram razão de existir de forma isolada, fechadas no próprio diploma legal que as veicula. As disposições orçamentárias necessariamente se referem a despesas previstas noutros atos normativos ou administrativos.

Ou seja, necessariamente as previsões contidas na lei orçamentária se referem a normas das quais são complementos, pois que exigidas para fazer frente a despesas decorrentes dessas outras normas.

⁸ Cf. STF, ADI 2113/MG, julgado em 4/3/09.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Logo, podem ser vistas como extensões das normas veiculadas noutras leis que preveem despesas, pois necessárias ao implemento delas. Todavia, devem ser veiculadas em diploma único, a lei orçamentária, porque devem atender aos princípios da universalidade, da unidade e da precedência. Não fosse isso, seria possível imaginar que cada lei poderia estabelecer a dotação orçamentária para custeio das despesas a ela inerentes.

Digo isso apenas para demonstrar que o exame da lei orçamentária se restringe a uma comprovação fática e só se mostra obrigatória, porque é nela que deve constar toda a previsão de verba para custeio das despesas, o que não afasta o fato de que, na verdade, a dotação orçamentária refere-se à própria lei que estabelece a respectiva despesa, sendo desta parte integrante, ainda que por extensão.

Logo, ao fim e ao cabo, o exame recai apenas sobre uma lei, a lei tida por inconstitucional, a despeito da necessidade de simples consulta ao diploma orçamentário.

Por tais razões, restrinjo o exame da presente ação direta de inconstitucionalidade ao confronto das normas impugnadas com a regra contida no art. 85, § 1º, I e II, da Constituição Estadual, sem prejuízo de se promover uma confrontação também diante de outro fundamento constitucional, em homenagem ao princípio da *causa petendi* aberta, já mencionado.

Finalizando esta etapa de juízo de admissibilidade, registro que o procedimento foi adequadamente observado, não havendo qualquer vício processual a impedir o julgamento desta ação, de modo que passo ao exame da constitucionalidade dos atos fustigados.

2) DO JUÍZO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS:

Como a facilitar a compreensão do tema, abordarei as normas das leis impugnadas de acordo com regras nela veiculadas, apreciando conjuntamente dispositivos de leis diversas que tratem do mesmo tema.

Princípio tratando do aumento dos subsídios.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

2.1) Análise do aumento dos subsídios promovido pelas Leis 2.921/14 e 2.922/14:

A Lei 2.921/14, segundo se depreende de sua ementa, “altera a Lei 2.822, de 30 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a Carreira e o Subsídio dos Bombeiros Militares do Estado do Tocantins”, e a Lei 2.922/14 “altera a Lei 2.823, de 30 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a Carreira e o Subsídio dos Policiais Militares do Estado do Tocantins”.

A Lei 2.921/14, especificamente em seu art. 2º, determina que o seu Anexo I substituirá o Anexo III da Lei 2.822/13.

E o referido Anexo I estabelece novos valores para os subsídios dos Bombeiros Militares, majorando aqueles até então estabelecidos do Anexo III da Lei 2.822/13, novos valores estes que, segundo dispõe aquele anexo, passariam a vigorar em 1º de janeiro deste ano de 2015, ao contrário do que afirmou o Presidente da Assembleia Legislativa ao defender a higidez das leis.

Logo, o art. 2º da Lei 2.921/14, através de seu Anexo I, promove o aumento dos subsídios dos Bombeiros Militares, aumento este que incidiria a partir de 1º/1/2015.

Mas o faz, contudo, sem a necessária previsão orçamentária.

Reza o § 1º do art. 85 da Constituição Estadual, *in verbis*:

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(destaquei)



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Conforme se depreende da leitura da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 (Lei 2.923, de 3/12/2014), precisamente da Tabela 7 de seu Anexo IV (Anexo de Metas Fiscais), o total de despesas com pessoal do Poder Executivo havia extrapolado o limite máximo permitido, que é de 49% (quarenta e nove por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), representando naquela oportunidade um comprometimento de 51,69 (cinquenta e um inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) da RCL.

Registro que também o limite global de gastos com pessoal, abrangendo todos os poderes e entidades deste Estado-membro, que é de 60% da RCL, havia sido ultrapassado, comprometendo 61,53% (sessenta e um inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida.

Logo, era impossível que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 autorizasse um aumento de despesas derivado da majoração dos subsídios dos Bombeiros Militares, sob pena de afrontar, ainda que indiretamente, o postulado contido no art. 85, *caput*, da Carta Estadual⁹.

E, seguindo essa lógica, a LDO para 2015 não autorizou o aumento dos subsídios estabelecido no art. 2º da Lei 2.921/14, pois o seu art. 48¹⁰ somente permitiu aumento de remuneração se prevista na Lei Orçamentária de 2015 e desde que os respectivos valores fossem compatíveis com os limites da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como observei anteriormente, os limites estipulados na LC 101/00 já haviam sido extrapolados, de modo que a segunda condição contida na LDO não se fazia presente para a concessão de qualquer aumento de subsídios, pelo que se percebe a ausência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁹ Art. 85. A despesa com o pessoal ativo e com o inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar de âmbito nacional.

¹⁰ Art. 48. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem assim admissões ou contratações de pessoal a quaisquer títulos previstas na Lei Orçamentária 2015, cujos valores devem ser compatíveis com os limites da Lei Complementar Federal 101/2000.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Não bastasse, a Lei Orçamentária para o exercício de 2015 não havia sido editada ainda, tendo sido promulgada apenas em março do corrente ano.

A despeito de sua tardia edição, poderia a lei orçamentária prever aumento dessa natureza, caso observados os requisitos constitucionais e legais.

Todavia, confrontando o orçamento do Corpo de Bombeiros Militar do ano de 2014¹¹ com o previsto para o exercício de 2015 pela Lei 2.942/15 (LOA para 2015)¹², percebo claramente que houve redução no orçamento¹³ daquele órgão, o que escancara a absoluta ausência de previsão orçamentária para cobertura da despesa correspondente ao aumento veiculado no art. 2º da Lei 2.921/14.

Portanto, o art. 2º da Lei 2.921/14, a meu ver, é inconstitucional, por violar os ditames contidos nos incisos I e II do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

Já o § 1º do art. 2º da Lei 2.921 prevê um aumento anual desse novo subsídio a incidir a partir de janeiro de 2016 até janeiro de 2018.

Tendo em vista que esse aumento escalonado incide sobre valores constantes no Anexo I que se apresenta inconstitucional, a inconstitucionalidade daquele § 1º é consequência lógica.

E, porque estabelece escalonamento vertical dos cargos dos integrantes das carreiras do Corpo de Bombeiros Militar deste Estado com base nos subsídios fixados para o posto de “Coronel” pelo art. 2º cuja inconstitucionalidade já afirmei, o art. 4º da Lei 2.921/14 também padece do vício da inconstitucionalidade.

O art. 6º da Lei 2.921/14, por sua vez, revogou expressamente o inciso II do art. 12 e o Anexo IV da Lei 2.822/13, que previa a vigência dos valores constantes desse Anexo a partir de janeiro de 2016. E o fez porque o art. 2º acima declarado inconstitucional havia antecipado a vigência de uma nova tabela de subsídios para janeiro de 2015, tornando desnecessária a tabela constante do Anexo IV.

¹¹ Lei 2.816/13 (LOA para exercício 2014), Quadro II, item 5.1.8.

¹² Quadro II, item 09090.

¹³ Na LOA/2014, o orçamento do Corpo de Bombeiros era de R\$ 59.640.739 (cinquenta e nove milhões, seiscentos e quarenta mil, setecentos e trinta e nove reais), ao passo que na LOA/2015 é de R\$ 55.264.199 (cinquenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e quatro mil, cento e noventa e nove reais).



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Tendo em vista que a revogação promovida pelo art. 6º da Lei 2.921/14 decorre diretamente da instituição dos novos subsídios ora declarada inconstitucional, a norma do art. 6º também sofre os influxos da chamada “inconstitucionalidade consequente”.

Em relação ao art. 2º da **Lei 2.922/14**, que estabelece uma nova tabela de subsídios dos **Membros da Polícia Militar** deste Estado em substituição à tabela contida no Anexo III da Lei 2.823/13, assento sua inconstitucionalidade, seguindo a mesma linha de raciocínio externada quanto ao aumento salarial dos Bombeiros Militares.

Não tendo a LDO autorizado aumento salarial que desrespeitasse os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e que não prevista na lei orçamentária anual, qualquer aumento dessa natureza viola os incisos I e II do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

Quanto à previsão na lei orçamentária para o corrente ano (2015)¹⁴ em particular, registro que, embora tenha havido aumento no orçamento da Polícia Militar¹⁵ em relação ao orçamento de 2014¹⁶, esse aumento não é suficiente para custear as despesas decorrentes da majoração dos subsídios imposta pelo art. 2º da Lei 2.922/14.

Isto, pois do exame da estimativa da despesa de pessoal para o exercício de 2015¹⁷ trazido aos autos pelo Autor da ação se percebe, facilmente, que o aumento no orçamento da Polícia Militar se deu apenas em função gasto anual verificado em novembro de 2014, considerado como base para o novo orçamento, e da revisão geral anual (6,5%), não contemplando a cobertura do aumento dos subsídios.

Nesse sentido também é esclarecedora a tabela anexada pelo Governador do Estado¹⁸, a qual indica as despesas que estariam previstas para serem

¹⁴ Lei 2.942/15.

¹⁵ R\$ 448.895.498 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e noventa e oito reais).

¹⁶ R\$ 410.451.329 (quatrocentos e dez milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e vinte e nove reais).

¹⁷ Evento 2 – anexo3.

¹⁸ Evento 2 – anexo2.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

autorizadas em lei orçamentária para 2015, dentre as quais não foram incluídos os aumentos salariais atinentes à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar.

Assim, o art. 2º da Lei 2.922/14, a meu ver, também é inconstitucional, por violar as regras dos incisos I e II do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

Também aqui a norma do parágrafo único do art. 2º da Lei 2.922/14, que prevê aumento escalonado a partir de janeiro de 2016, é alcançada pela inconstitucionalidade consequente, pois dependente de aumento declarado inconstitucional.

Porque estabelece escalonamento vertical dos cargos dos integrantes das carreiras da Polícia Militar deste Estado com base nos subsídios fixados para o posto de “Coronel” pelo art. 2º cuja inconstitucionalidade já afirmei, o art. 4º da Lei 2.922/14 também padece do vício da inconstitucionalidade.

O art. 7º da Lei 2.922/14, na linha do que explanei em relação ao art. 6º da Lei 2.921/14, também se revela inconstitucional como reflexo direto da inconstitucionalidade do art. 2º da mesma lei.

É que revogou expressamente o inciso II do art. 12 e o Anexo IV da Lei 2.823/13, que previa a vigência dos valores constantes desse Anexo a partir de janeiro de 2016. E o fez porque o art. 2º acima declarado inconstitucional havia antecipado a vigência de uma nova tabela de subsídios para janeiro de 2015, tornando desnecessária a tabela constante do Anexo IV.

Sobre o tema, peço vênias para colacionar arestos de acórdãos proferidos em arguições de inconstitucionalidade de outros Tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4202/2006, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO, QUE INSTITUI O PROGRAMA DIAGNÓSTICO E PREVENÇÃO DE ANOMALIAS FETAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS, Órgão Especial, ADI: 70017056425 RS, Relator: Osvaldo Stefanello, j.: 23/04/2007, Diário da Justiça do dia 04/06/2007)



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INSTITUI PROGRAMA DE COMBATE AO USO DE ENTORPECENTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM. AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Dispondo a Câmara de Vereadores acerca de matéria de iniciativa privativa do Executivo, inclusive com a criação de atribuições a Secretarias do Município, parece ser evidente a inconstitucionalidade formal, violados os artigos 60, II, d e 82, III e VII, ambos da CE, sem falar no reflexo que o aumento de despesa criado causa nas contas públicas, sem que haja a prévia definição orçamentária, em afronta aos artigos 8.º, 10; 149; e 154, I, todos da Constituição Estadual, verificada, agora, inconstitucionalidade material. (TJ-RS, Tribunal Pleno, ADI: 70009668682 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 13/12/2004)

CONTROLE CONCENTRADO. ATO DO PODER LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO NA LDO. INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE. 1. O reconhecimento da inconstitucionalidade através do controle concentrado impõe a exclusão da norma impugnada do ordenamento jurídico, de forma a preservar a supremacia formal e material da carta política estadual. 2. É vedado o aumento de despesas pelo poder legislativo, em projeto de iniciativa do poder executivo, salvo se tratar-se de lei orçamentária (art. 75, § 3º da CE/PI). Ademais, a concessão de vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 182 da CE/PI). 3. Ação julgada procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º da Lei Municipal 256/2005 de Canto do Buriti PI, com efeitos erga omnes e ex tunc. (TJ-PI, Tribunal Pleno, ADI: 50018558 PI, Relator: Desa. Rosimar Leite Carneiro, Data de Julgamento: 15/05/2008)

2.2) Análise das normas que alteraram/criaram sistema de promoção nas carreiras da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar:

O artigo 1º da Lei 2.921/14 promoveu alterações na Lei 2.822/13, que trata da Carreira e do Subsídio dos Bombeiros Militares, inserindo/mudando regras sobre a evolução na respectiva carreira.

No mesmo sentido dispôs o art. 1º da Lei 2.922/14; todavia, em relação a regras sobre evolução na carreira dos Policiais Militares.

Já a Lei 2.925/14 instituiu nova espécie de promoção destinada ao Quadro de Praças da Polícia Militar, conforme se depreende de sua ementa e do *caput* de seu art. 1º, a seguir reproduzidos:



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Ementa:

Institui promoção especial por tempo de efetivo serviço no Quadro de Praças da Polícia Militar do Estado do Tocantins - PMTO, e adota outras providências.

Art. 1º Esta Lei institui a promoção especial por tempo de efetivo serviço no Quadro de Praças, da ativa, da Polícia Militar do Estado do Tocantins.

A Lei 2.924/14, por sua vez, também trouxe novas regras que, alterando a Lei 2.575/12, modificou critérios de promoções na Polícia Militar. Neste particular, anoto que, a despeito de a Lei 2.924/14 já ter sido, nesta parte, revogada, a menção a tais alterações por ela promovidas se faz necessária para se compreender o que houve com a edição dessas quatro leis no que se refere ao sistema de evolução nas carreiras militares.

Devem, pois, essas quatro leis ser analisadas conjuntamente no que tange às normas relativas à promoção/progressão nas carreiras.

E a análise da constitucionalidade desses critérios e sistemas de promoção/progressão funcional limitar-se-á, neste ponto, à questão orçamentária, não se adentrando no campo próprio da pertinência, da adequação de cada critério considerado isoladamente.

Pois bem! Passo a analisá-las.

Em princípio, assento que, em regra, não vejo necessidade de que a alteração de critérios de promoção funcional esteja condicionada à prévia dotação orçamentária, embora fosse o ideal.

E afirmo isso com base na literalidade do art. 85 da Carta Estadual, já transcrito, pois, a rigor, não se trata de aumento de remuneração, de criação de cargos, empregos e funções, nem de alteração de estrutura de carreira. Também não vejo como enquadrar a alteração legal de um requisito para progressão funcional, por si só, como concessão de vantagem, embora possa resultar numa melhora da posição funcional do servidor.

Todavia, entendo que a modificação legislativa sob a ótica não pode ser tratada como se fosse mera alteração legal de um ou outro requisito para evolução



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

funcional. Deve ser compreendida de forma conjunta, compreensão esta sugerida pela própria contemporaneidade das edições dos referidos atos¹⁹.

Analisando as normas veiculadas pelas aludidas leis que dispõem sobre critérios e sistema de promoção/progressão nas respectivas carreiras, nota-se, claramente, que houve um significativo abrandamento dos requisitos necessários para promoção nas carreiras de Bombeiro Militar e de Policial Militar.

A mitigação sistêmica dos critérios então vigentes desaguou num considerável aumento do número de militares que preencheram os requisitos para a evolução na carreira, o que, por conseguinte inevitável, resultou num aumento substancial das despesas com pessoal das respectivas carreiras.

Como afirmei anteriormente, eventual mudança de critério para promoção funcional prescinde de específica dotação orçamentária, pois a evolução periódica na carreira é acontecimento ordinário, devendo a despesa necessária para lhe fazer frente ser considerada quando da confecção do respectivo orçamento.

Todavia, em casos excepcionais como o presente, em que se editou, de forma sistêmica, um conjunto de normas com vistas a uma profunda mitigação de critérios para evolução funcional, beneficiando significativa parcela dos servidores, penso ser necessária prévia e específica dotação orçamentária, pois, na verdade, trata-se de uma concessão de vantagem a um grupo significativo de beneficiados com reflexos pecuniários diretos, o que faz incidir, portanto, a norma do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

Sobre a particularidade que envolve o presente caso, notadamente em relação aos Quadros da Polícia Militar, valioso é o parecer da Assessoria Jurídica do Comando Geral da Polícia Militar deste Estado²⁰, em que desenhados os contornos fáticos e jurídicos que culminaram nas numerosas promoções no âmbito da Polícia Militar.

¹⁹ As leis em questão foram promulgadas em 2 e 3 de dezembro de 2014 e publicadas no DOE de 4 dezembro de 2014. E têm origem nas Medidas Provisórias 37, 38, 39 e 40, editadas em 24 de outubro (a primeira) e 5 de novembro (as demais), de 2014.

²⁰ Evento 1 – anexo 15.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Segundo se extrai do referido parecer, no âmbito da carreira da Polícia Militar “foram efetivadas 2.149 (duas mil, cento e quarenta e nove) promoções”, o que representa cerca de 25% da corporação, considerando-se ativos e inativos, e ultrapassa 50% se considerado apenas os policiais militares da ativa.

E, conforme informa esse mesmo parecer, ao se considerar os critérios anteriores, apenas 109 (cento e nove) oficiais teriam direito adquirido à promoção em 5/10/2014.

Portanto, esse conjunto de atos normativos, editado primeiramente pelo então Governador do Estado via Medidas Provisórias e placitado pela Assembleia Legislativa, longe de configurar mera alteração de requisito para evolução funcional, caracteriza, sim, desmedida concessão de vantagem coletiva com reflexos pecuniários diretos a desestabilizar as despesas com pessoal dos respectivos órgãos, tudo isso sem prévia dotação orçamentária.

Ora, se as despesas de um órgão com pessoal, para fins de dotação orçamentária, são calculadas levando-se em conta as promoções ordinárias, que, comumente, envolveria apenas em torno de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) de seu quadro²¹, certo é que a alteração legislativa que majorar o alcance das promoções funcionais para cerca de 25% (vinte e cinco por cento) impactará sobremaneira o respectivo orçamento, pelo que deve ser acompanhada de prévia dotação orçamentária, pois.

Ademais, não se pode olvidar que a Lei 2.925/14 não apenas modificou requisitos para promoção, mas instituiu nova espécie de evolução funcional, intitulada “promoção especial por tempo de efetivo serviço no Quadro de Praças da Polícia Militar do Estado do Tocantins”.

Não bastasse, importa salientar, como bem ponderado pelo Assessor Jurídico do Comando Geral da Polícia Militar, que a Lei 2.924, em seu art. 1º, alterou a data para promoções no âmbito da Polícia Militar para os dias 21 de abril e 15 de novembro, de forma que ensejou a realização de novas promoções ainda no ano de

²¹ Cálculo que considera as informações contidas no parecer da Assessoria Jurídica do Comando Geral da Polícia Militar deste Estado.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

2014 (e, portanto, sob o mesmo orçamento) para além daquelas cujo direito alguns militares já haviam adquirido, na medida em que, pela redação anterior do art. 3º da Lei 2.575/12, as promoções ocorriam entre os dias 5 e 12 de outubro.²²

Dessa forma, tendo em vista que as alterações nos critérios e formas de promoção estabelecidas pelo art. 1º da Lei 2.921/14, pelo art. 1º da Lei 2.922/14, pela Lei 2.925/14 e pelos artigos 1º e 5º da Lei 2.924/14 acarretaram desmedida concessão de vantagem coletiva com reflexos pecuniários significativos sem prévia dotação orçamentária, penso que tais dispositivos estão eivados de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 85, § 1º, I e II, da Carta Estadual.

Deixo, contudo, de declarar formalmente a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 5º da Lei 2.924/14 nesta via, porquanto já revogados.

2.3) Do abuso de poder legislativo:

Não ignoro que o poder de legislar é atributo inerente à função legiferante, típica função do Poder Legislativo, formado por representantes do povo, os quais exercem o poder político de que é titular o próprio povo (art. 1º da CRFB/88).

Logo, a função legislativa encerra parcela do poder político conferido por seus integrantes ao Estado e é exercido, ordinariamente, por órgão composto por representantes do povo e incumbido de, refletindo os anseios do titular do poder, editar “regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *leis*”²³.

E, nos termos do art. 2º da CRFB/88, reproduzidos no art. 4º de nossa Carta Estadual, o Poder Legislativo, a quem ordinariamente incumbe a função legislativa, é independente e encerra com os demais Poderes relação de harmonia.

Todavia, nessa mesma cláusula fundante do Estado está a ideia de interdependência das funções estatais, de equilíbrio na relação entre os órgãos incumbidos do exercício do poder político, exurgindo daí a teoria dos freios e

²² Reitero que o art. 1º da Lei 2.924/14 já foi revogado, tornando a vigorar a redação primitiva do art. 3º da Lei 2.575/12, que estabelecia como data para as promoções o período entre 5 e 12 de outubro.

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17a Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 112.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

contrapesos (*checks and balances*), que legitima a existência de instrumentos aptos a promover a contenção do poder por outro poder²⁴.

É nesse contexto, a meu sentir, que se pode admitir o controle pelo Poder Judiciário sobre excessos do poder legiferante praticados pelo Poder Legislativo, ainda que de forma excepcional, é claro.

É que, embora a função legislativa seja conferida ao Poder Legislativo como função típica sua pela Constituição, a própria Constituição, através do seu conjunto de normas, delimita a liberdade de conformação atribuída ao legislador, de modo que é certo é que, no exercício dessa parcela do poder político, o Parlamento não pode descurar dos limites impostos pela própria norma fundamental.

Aliás, Montesquieu²⁵, em sua clássica obra “O Espírito das Leis”, já advertia sobre a necessidade de controles mútuos entre os órgãos a que atribuídas as funções estatais primordiais, *in verbis*:

Se o Poder Executivo não tem o direito de controlar os empreendimentos do corpo legislativo, este tornar-se-á despótico, pois, como pode atribuir a si todo o poder que pode imaginar, destruirá todos os outros poderes.

Sobre o tema também trata o Min. Gilmar Mendes²⁶. Diz Sua Excelência:

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*).

²⁴ Ou melhor dizendo, a contenção do exercício abusivo do poder político de um órgão por outro.

²⁵ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010. p. 171.

²⁶ MENDES, Gilmar. op. cit.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Como se vê, a inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. Não se trata, propriamente, de sindicat os motivos internos da vontade do legislador (*motivi interiori della volizione legislativa*). Também não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo. Isso envolveria o próprio mérito do ato legislativo.

Na Alemanha, o Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) assentou, em uma de suas primeiras decisões (23-10-1951), que a sua competência cingia-se à apreciação de legitimidade de uma norma, sendo-lhe defeso cogitar de sua conveniência. Todavia, “a questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao legislador, bem como sobre os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica suscetível de aferição judicial”.

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas. Veda-se, porém, o excesso de poder, em qualquer de suas formas (*Verbot der Ermessensmissbrauchs; Verbot der Ermessensuberschreitung*). Por outro lado, o poder discricionário de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar. A omissão legislativa parece equiparável, nesse passo, ao excesso de poder legislativo.

A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Ubermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) ou ao princípio da proibição de excesso (*Ubermassverbot*), qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no Direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa.

(destaquei)

Portanto, ainda que de forma excepcional, sob pena de violar o postulado da independência das funções estatais, entendo que os atos normativos podem, sim, sofrer um controle judicial a incidir sobre os limites da liberdade de conformação conferidos pela Constituição ao legislador, controle este que passa necessariamente pela análise da proporcionalidade do ato legislativo, notadamente de sua necessidade e adequação.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Fiz essa digressão teórica para introduzir a análise da constitucionalidade das normas ora impugnadas sob o prisma da proporcionalidade, possibilidade decorrente do princípio da causa de pedir aberta que vigora no controle direto e abstrato.

O princípio constitucional da proporcionalidade, segundo a doutrina tradicional influenciada pelo alemão Robert Alexy²⁷, divide-se em três subprincípios ou elementos, quais sejam: a) a adequação (ou conformidade), que pugna pela utilização de meios adequados e suficientes à consecução do fim a que se destina²⁸; b) a necessidade (ou exigibilidade), que reza a utilização do meio menos gravoso possível para o atingimento do fim pretendido; e c) a proporcionalidade em sentido estrito (ou justa medida), que é a harmonia legítima, coerente, razoável entre o meio adotado e a finalidade buscada, a verificação da relação custo-benefício da medida, obtida do sopesamento entre as desvantagens do meio e os benefícios do fim²⁹.

Analisando as normas impugnadas que promoveram aumento no subsídio dos Bombeiros e Policiais Militares a incidir em janeiro de 2015, verifico que não subsiste ao confronto com os subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Explico.

Em dezembro de 2013, precisamente no dia 30, foi promulgada pelo então Governador do Estado a Lei 2.822, que, em seu art. 3º e Anexo I, estabelecia uma nova tabela de subsídios para a carreira de Bombeiro Militar e que, em seu art. 12, previa um aumento escalonado desses novos subsídios, o primeiro a incidir em janeiro de 2015 e o segundo em janeiro de 2016.

Ou seja, antes de se completar um ano do advento da Lei 2.822 e antes mesmo de se alcançar o momento estabelecido para o primeiro aumento posterior à fixação da nova tabela de subsídios, foi editada a Lei 2.921/14, que antecipou para janeiro de 2015 a tabela de subsídios que estava prevista naquela primeira lei para incidir apenas em janeiro de 2016 (Anexo IV da Lei 2.822 em sua redação primitiva).

²⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 136.

²⁸ STUMM, Raquel Denise. *Princípio da Proporcionalidade*. POA: Livraria do Advogado, 1995. p. 72.

²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 269.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

O fim pretendido era a majoração dos valores dos subsídios dos Bombeiros Militares. E essa majoração foi obtida em dezembro de 2013, ainda que de forma escalonada em que o último aumento estava previsto para janeiro de 2016.

Portanto, o objetivo já fora alcançado pela categoria em dezembro de 2013, pelo que não havia necessidade de edição de nova lei a antecipar em um ano a incidência daquele último aumento.

Não se respeitou, pois, o meio menos gravoso para as finanças públicas, embora o fim pretendido já havia sido assegurado pela redação original da Lei 2.822/13.

Nesse contexto, não se pode perder de vista que os novos subsídios obtidos com a Lei 2.822/13 e o consequente aumento escalonado nela estabelecido devem ter sido frutos de negociação do governo do Estado com a categoria, como costuma ocorrer, o que evidencia a ausência de necessidade da antecipação da vigência da tabela remuneratória prevista apenas para 2016.

Da mesma forma, revela-se ausente uma legítima relação de custo-benefício, pois as desvantagens do meio empregado – antecipação de vultosas despesas sem a correspondente receita para lhes fazer frente, em função da notória escassez de verba pública – extrapolam sobremaneira os proveitos almejados, na medida em que estes se limitam a uma categoria específica de servidores, que, não bastasse, já seriam contemplados com as mesmas vantagens, ainda que um ano mais tarde.

Observo, neste particular, que o princípio da proporcionalidade não deve ser utilizado limitadamente nas hipóteses em que se busca controlar eventual norma restritiva de direitos fundamentais, mas também quando há claro excesso na concessão de direitos a determinadas classes, como na espécie, até porque o cofre que viabiliza o custeio de tais direitos é o mesmo que deve suportar as despesas necessárias para satisfação dos interesses públicos de um modo geral.

Dito em termos menos teóricos e mais diretos, há flagrante abuso do poder de legislar na lei que antecipa, sem motivo justificável, a vigência de nova tabela



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

de subsídios – antes prevista para vigorar em momento mais distante – ao arrepio das leis orçamentárias, desconsiderando o notório caos financeiro pelo qual passa o erário e, ademais, quando tal conduta é iniciada pelo então Governador do Estado, via Medida Provisória, em período eleitoral e no apagar das luzes de seu mandato, sobrecarregando significativamente as finanças para a nova gestão que se aproximava, sem qualquer responsabilidade com a continuidade do Estado, que jamais pode ser confundida com a transitoriedade dos governos.

Da mesma forma, há excesso do poder de legislar na edição sistematizada de normas com objetivo de, mitigando requisitos para evolução funcional, beneficiar diretamente significativa parcela dos membros da corporação, em conduta que desvirtua o instituto da promoção, impactando fortemente o orçamento do estado, mormente considerando a época em que ocorrida (período que medeia o fim da disputa eleitoral e o início de uma nova gestão).

Entendo, assim, que as normas da Lei 2.921/14 que promoveram a majoração dos subsídios dos Bombeiros Militares exorbitam dos contornos delimitados na Constituição Estadual, via postulado da proporcionalidade, para atuação do legislador, pois carentes de necessidade e de proporcionalidade em sentido estrito, apresentando-se, logo, inconstitucionais.

Utilizo esses mesmo fundamentos para assentar a inconstitucionalidade das normas da Lei 2.922/14 que estabeleceram o aumento dos subsídios dos Policiais Militares para janeiro de 2015.³⁰

E também para declarar a inconstitucionalidade, por ofensa à proporcionalidade, das normas que, de forma sistematizada, viabilizaram a enxurrada de promoções, quais sejam o art. 1º da Lei 2.921/14, o art. 1º da Lei 2.922/14 e a Lei 2.925/14.

2.4) Das normas remanescentes da Lei 2.924:

A despeito de a Lei 2.944/15 ter revogado parte significativa da Lei 2.924/14, ainda remanesce intacto o seu art. 2º, cuja redação é a seguinte:

³⁰ Registro que a lei inicial que concedeu os aumentos escalonados à categoria é a Lei 2.823, de 30/12/2013.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Art. 2º A Lei 2.578, de 20 de abril de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“

Art. 11.

V – conclusão do ensino médio para Praças e graduação em nível superior para Oficiais, na conformidade do respectivo edital;

§11. O disposto nos incisos III e IV do *caput* deste artigo não se aplica a candidato já pertencente a Quadro da Corporação.

§12. O disposto no inciso V do *caput* deste artigo não se aplica aos candidatos já aprovados ou classificados em concurso público realizado até à data de vigência desta Lei.

Art. 68.

IV – a paridade e a integralidade entre militares ativos, inativos e seus pensionistas.

Art. 81. Ao transferir-se para a inatividade, o militar tem direito a proventos equivalentes ao subsídio do posto ou graduação que ocupava na ativa.

§3º Os proventos mencionados no *caput* deste artigo, reajustáveis na mesma data e proporção dos subsídios dos militares da ativa, correspondem ao tempo de contribuição computável até o máximo de:

I – 30 anos, para homens;

II – 25 anos, para mulheres.

§4º [Prejudicado pela revogação do art. 1º da Lei 2.924].

Art.85.

VII – de invalidez permanente, deferida, mediante comprovação em sindicância ou inquérito policial, ao militar ativo ou inativo que for ou tenha sido considerado incapaz definitivamente para o serviço policial militar, pela Junta Militar Central de Saúde.

.....”(NR)

Quanto à mudança promovida pelo art. 2º da lei em questão no inciso V do art. 11 da Lei 2.578/12, penso inexistir qualquer vício a sugerir sua nulidade.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

Saliento que, embora tenha havido emenda parlamentar à redação da Medida Provisória nº 37 entregue à Assembleia³¹, que versava sobre matérias de iniciativa legiferante privativa do Governador do Estado (art. 27, § 1º, II, “c”, da CE), tal emenda respeitou os limites constitucionais previstos no art. 28, § 3º, da Carta Estadual, uma vez que não acarretou aumento de despesas e guardou pertinência temática com a matéria veiculada na medida provisória, não havendo, portanto indevida ingerência do Parlamento, conforme jurisprudência da Suprema Corte³².

Em relação às alterações promovidas nos §§ 11 e 12 do art. 11 da Lei 2.578/12 também não vejo qualquer inconstitucionalidade, pois as novas normas apenas cuidaram de ressalvar direitos eventualmente adquiridos ante as novas exigências veiculadas nos incisos III, IV e V do citado artigo.

Quanto à inserção do inciso IV no art. 68 da Lei 2.578/12, saliento inexistir elementos a possibilitar a análise de sua pertinência constitucional quanto à prévia dotação orçamentária, não havendo outra irregularidade, s.m.j., a autorizar a declaração de sua nulidade.

A modificação promovida no art. 81 da Lei 2.578/12 limitou-se a uma cisão das orações contidas na antiga redação de seu *caput*, inserindo a sua antiga parte final num novo § 3º no mesmo artigo, o qual, de novidade, apenas previu o reajuste dos proventos “na mesma data e proporção dos subsídios dos militares da ativa”, o que, a meu sentir, não configura inconstitucionalidade alguma.

No que tange à nova redação conferida ao inciso VII do art. 85 da Lei 2.578/12 pela Lei 2.924/14, penso haver vício formal a torná-la nula. É que houve emenda parlamentar ao texto da MP 37 enviado à Assembleia³³, emenda esta que, ao retirar requisito para concessão do direito à promoção por invalidez permanente, acaba por impor reflexos pecuniários, aumentando, ainda que em tese, despesa relativa a projeto de iniciativa do Governador, o que viola o art. 28, § 3º, I, da Carta Estadual.

³¹ MP 37 reeditada em 13/11/2014, publicada no DOE 4.255, de 13/11/2014.

³² Cf. STF: ADI 5087 MC/DF, rel. Min. Teori Zavaski, julgado em 27/8/2014; e ADI 1333/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 29/10/2014.

³³ MP 37 reeditada em 13/11/2014, publicada no DOE 4.255, de 13/11/2014.



ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. AMADO CILTON

3) **DISPOSITIVO:**

Por todo o exposto, não conheço da presente arguição de inconstitucionalidade no que se refere aos Decretos 5.165/14 e 5.134/14, em função de ostentarem natureza de ato normativo secundário, cujo controle é inviável nesta sede.

Quanto à Medida Provisória nº 48, de 19/12/2014, em razão do término de sua vigência, bem como quanto aos artigos 1º, 2º, na redação que conferiu ao § 4º do art. 81 da Lei 2.578, 3º e 5º da Lei 2.924/2014, ante a sua revogação, tenho por prejudicada a ação.

Por fim, julgo parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das Leis 2.921/2014, 2.922/2014, 2.925/2014 e do art. 2º da Lei 2.924/14, este apenas na parte em que dá nova redação ao inciso VII do art. 85 da Lei 2.578/12, nos termos das razões alinhavadas acima.

É como voto.

Palmas-TO, 02 de julho de 2015

Juíza CÉLIA REGINA REGIS

Relatora em substituição