

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202000004005764

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 118/2020 - GAB**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6129/GO. EMENDAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS NºS 54 E 55/2017. NOVO REGIME FISCAL. TETO DE GASTOS PÚBLICOS. LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL. DISCIPLINA GERAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA POR MAIORIA DE VOTOS. INTERPRETAÇÃO DA DECISÃO. INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS QUE TIVERAM SUA EFICÁCIA SUSPensa.

1. Versam os autos sobre a medida cautelar deferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.129/GO, proposta pela então Procuradora-Geral da República em face das Emendas à Constituição do Estado de Goiás nºs 54 e 55/2017.

2. Por meio do **Ofício nº 434/2020 ECONOMIA** (000011113559), a Secretaria de Estado da Economia solicita orientação quanto a extensão dos efeitos da aludida decisão, especialmente a indicação de quais dispositivos que foram suspensos.

3. É o relatório.

4. Antes da publicação do acórdão da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, a matéria foi enfrentada nesta Casa, por meio do **Despacho nº 1599/2019 GAB** (9588752), exarado no

processo nº 201916448039703. Na época, concluiu-se que apenas o art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, com a redação dada pelas Emendas à Constituição do Estado de Goiás nºs 54/2017 e 55/2017 e os efeitos dos incisos I e II do art. 45 do ADCT, na redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 54/2017, tiveram suas eficácias suspensas, senão vejamos:

"5. De saída, cumpre observar que o voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da Medida Cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6129/GO ainda não foi publicado. Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, colhe-se apenas a síntese do resultado do julgamento:

***Decisão:*** O Tribunal, por maioria, concedeu integralmente a medida cautelar, para, **suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a exclusão, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos; e suspender, ainda, os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República, e, pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Plenário, 11.9.2019.**

6. Os autos judiciais foram conclusos em 10 de outubro de 2019.

7. Enquanto não for divulgado o inteiro teor do acórdão, não há absoluta segurança sobre a extensão e alcance da medida liminar deferida, mas a menção expressa aos dispositivos suspensos na proclamação do resultado constitui um forte indicativo.

8. Da análise da petição inicial subscrita pela Procuradora-Geral da República, observa-se que foi arguida a inconstitucionalidade integral da Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017 e dos arts. 2º e 4º da Emenda Constitucional nº 55, de 12 de setembro de 2017.

9. Foram alegados vícios formais - competência da União para expedir normas gerais em matéria em direito financeiro (art. 24, I, §§ 1º a 4º e 169, *caput*, da CF/88) e vícios materiais - indevida desvinculação dos gastos mínimos com saúde e educação (arts. 167, IV, 198 e 212, da CF/88).

10. A leitura atenta da peça vestibular da ADI revela seus principais fundamentos todos centrados no argumento de que as Emendas à Constituição do Estado de Goiás estabeleceram um limite de gastos de pessoal mais leniente, ou seja, mais brando do que o gizado na Constituição Federal.

11. A tese central gira em torno da “moralidade do gasto público”, afirmando-se que as normas impugnadas, especialmente as que excluíram os gastos com o pagamento de pensões e imposto de renda retido na fonte - art. 113, § 8º, CE, criaram uma situação fictícia quanto ao respeito aos limites de gastos de pessoal,

permitindo o aumento indevido de tais despesas. Alegou-se burla às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que teria causado elevado déficit orçamentário nesta unidade federativa:

*"A adoção do Novo Regime Fiscal no Estado de Goiás permitiu que fossem incorporadas novas despesas de pessoal no orçamento do Estado de Goiás, situação que acabou por comprometer não só a capacidade do Estado de investir em infraestrutura como inviabilizou até mesmo o custeio da máquina, ou seja, nem mesmo a totalidade das despesas correntes hoje pode ser coberta com a receita orçamentária. O resultado desta medida fica evidente na situação que atualmente se encontra o Estado com déficit financeiro acumulado em torno de R\$ 6 bilhões, perante uma Receita Líquida Corrente projetada para o ano de 2019 na casa de R\$ 22,8 bilhões.*

(...)

*Vê-se que, no momento, não só o Estado não consegue investir, como não consegue nem mesmo arcar com as despesas de custeio. Disso decorre a necessidade imperiosa de adequar as despesas de custeio à receita, e, no segundo momento, recuperar a capacidade de investimento do Estado.*

*O mais grave, ainda, é que a emenda constitucional estadual possibilitou a consideração pelo Poder Executivo de índices de limite com gastos de pessoal subavaliados, mostrando dados irreais desde menos o primeiro quadrimestre de 2017, evidenciando incompatibilidade com o limite e/ou com o limite estipulado na LRF, conforme quadro comparativo a seguir:"*

12. O grande mote, portanto, da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi a necessidade de conter gastos com pessoal, a fim de que o Estado recuperasse sua capacidade de investimento.

13. Ora, a suspensão dos efeitos do disposto no art. 46 do ADCT<sup>1</sup> iria na contramão do objetivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, qual seja, a redução de gastos com pessoal aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. É evidente que as progressões previstas nos diversos planos de cargos e remuneração provocam significativo aumento de despesas com pessoal, tornando ainda mais difícil o respeito aos arts. 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

14. Assim, é preciso verificar a partir do inteiro teor do acórdão se foi essa a intenção do Plenário do Supremo Tribunal Federal ao conceder a Medida Cautelar em referência. Os elementos de informação já disponíveis, contudo, sugerem que o art. 46 do ADCT não foi suspenso pelo STF, o que significa que as progressões funcionais continuam suspensas. Afinal de contas, o resultado do julgamento estabelece apenas e tão somente a suspensão da eficácia do art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas Constitucionais nºs 54/2017 e 55/2017, assim como dos efeitos dos incisos I e II do art. 45 do ADCT. Em outras palavras, ao que tudo indica, o art. 46 do ADCT permanece hígido, válido e eficaz."

5. Entende-se que as conclusões acima expostas foram corroboradas pela divulgação do inteiro teor do acórdão, ou seja, a orientação outrora expedida mostrou-se acertada.

6. O Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela concessão parcial da liminar ante os fundamentos assim resumidos na ementa do seu voto: *i)* as normas transitórias inseridas na Constituição Federal, por força da Emenda nº 95/2016, possuem eficácia limitada à esfera da Administração federal, descabendo tomá-las como parâmetro de constitucionalidade de atos editados pelos demais entes federados; *ii)* frente ao disposto no art. 24, inciso I, e 169, *caput*, da Lei Maior, surge como inconstitucional norma estadual a excluir valores alusivos ao pagamento de pensionistas e referentes a imposto, retido na fonte, inclusive sobre os rendimentos pagos a agentes públicos, do limite de despesas com pessoal para aferição da observância do art. 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal; *iii)* conflita com o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, a vinculação de receita de imposto a determinada despesa; *iv)* é constitucional, no âmbito do regime fiscal provisório e excepcional voltado a conter a escalada das despesas públicas, o atrelamento, em determinado exercício fiscal, dos gastos da Administração estadual com “ações e serviços públicos de saúde” e “manutenção e desenvolvimento do ensino” à receita efetivamente arrecadada, limitando-se ao montante correspondente às despesas do exercício anterior, desde que resguardada a aplicação dos percentuais mínimos previstos nos arts. 198, § 2º, inciso II, e 212, *caput*, da Constituição Federal.

7. No decorrer do voto, o Ministro Marco Aurélio asseverou que “*ao positivar, no parágrafo § 8º do art. 113 da Carta estadual, conceito de limite de despesa com pessoal a excluir os valores despendidos com pensionistas, o constituinte derivado estadual empreendeu verdadeiro dribble ao versado na Constituição...*” e concluiu que o mesmo raciocínio seria aplicável quanto à exclusão dos valores atinentes ao imposto de renda retido na fonte do conceito de gastos com pessoal. Por isso, votou pela suspensão dos efeitos dos arts. 2º e 4º das Emendas nºs 54/2017 e 55/2017, no tocante à modificação da redação do art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás.

8. Em outra passagem, o eminente Relator, ao examinar o art. 45, II, do ADCT, com a redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 54/2017, entendeu, na linha de precedentes do STF, que a previsão de aplicação de  $\frac{2}{3}$  dos recursos arrecadados com IPVA em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto fluvial e balsa, seria inconstitucional. Por isso, votou pela suspensão dos efeitos do inciso II do art. 45 do ADCT, na redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 54/2017.

9. Por fim, no tocante ao inciso I do art. 45 do ADCT, na redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 54/2017, o Ministro Marco Aurélio observou que a Constituição admitiu, em exceção à regra geral, a destinação de recursos voltados à promoção de ações e serviços públicos na área da saúde, assim como à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme arts. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput*, da Lei Maior. Nesse contexto, entendeu que a melhor solução seria emprestar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo em comento, “*excluindo-se qualquer exegese que, em função da determinação de limitarem-se os gastos às despesas alusivas ao exercício anterior, venha a resultar na execução de recursos em montante inferior ao estabelecido em sede constitucional*”. O motivo invocado foi a necessidade de preservar “*... a louvável preocupação do constituinte derivado no intuito de conter a escalada das despesas públicas na esfera local*”.

10. A parte dispositiva do voto do eminente Relator foi enunciada nos seguintes termos:

*"Defiro parcialmente a medida acauteladora para, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, exclusão, do conceito de limite de despesas com*

*peçoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos. Suspendo os efeitos do inciso II e confiro interpretação conforme à Constituição ao inciso I do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, excluindo-se qualquer interpretação que venha a resultar na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino em montante inferior ao mínimo previsto em sede constitucional."*

11. O Ministro Alexandre de Moraes proferiu o primeiro voto parcialmente divergente do Relator. Em decisão sucinta, destacou que a Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplica somente à União, de modo que os valores referentes às pensões e imposto de renda retido na fonte não poderiam ser excluídos da apuração dos limites de gastos com pessoal, porquanto isso implicaria burla à Lei Complementar nº 101/2000. Outrossim, entendeu que o inciso I do art. 45 do ADCT contrariava integralmente o art. 198, § 2º, II, e o art. 212 da Carta Magna, registrando que aí residiria sua única divergência em relação ao eminente Ministro Marco Aurélio:

*"O Estado de Goiás criou um novo regime financeiro dentro da União, dentro da República, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não é só para União, é para União, sim, estados e municípios, como bem destacou o eminente Ministro-Relator; ela é uma lei nacional. Houve, por parte do Estado de Goiás, a proclamação de uma suposta soberania no sentido do sistema financeiro, mas não para melhorar a responsabilidade fiscal - e nós tivemos duas sessões aqui discutindo a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas já decidida a maioria dos dispositivos constitucionais -, aqui houve uma burla ou pelo menos a tentativa de burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Porque, além do art. 24, I, o dispositivo fere o art. 169, caput, a competência da União para definir limite de despesas com pessoal. Ora, se a despesa vai exceder, então eu tiro de pessoal o inativo, tiro de pessoal a questão do Imposto de Renda. Se mesmo assim não conseguir, amanhã eu tiro despesa de pessoal os maiores de 50 anos. Ou seja, algo absolutamente sem propósito.*

*Fere também - e aí a única divergência em relação ao eminente Ministro Marco Aurélio -, integralmente, o art. 198, §2º, II, e o art. 212 que são os limites mínimos para educação e saúde. O art. 45, citado pelo eminente Ministro Marco Aurélio, prevê um limite do ano anterior:*

*(...) I - em ações e serviços públicos de saúde em manutenção e desenvolvimento destino corresponderão, em cada exercício financeiro, as aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidos pela variação do IPCA ou da RCL na forma do art. 41." (g. n.)*

12. O Ministro Alexandre de Moraes explicou que, diferentemente do Relator, não via possibilidade de interpretação conforme em relação ao art. 45, inciso I, porque nenhuma interpretação seria capaz de conformar-se às regras constitucionais mencionadas. Na conclusão, repetiu que essa seria a sua única divergência em relação ao voto do eminente Ministro-Relator, o que justificaria a concessão integral da cautelar:

*"Essa flexibilização abusiva das normas gerais de responsabilidade fiscal e do piso do mínimo a ser aplicado em saúde e educação realmente acaba atingindo esses diversos artigos da Constituição.*

*Dessa forma, e essa é a minha única de divergência do eminente Ministro-Relator, concedo a cautelar integralmente, inclusive em relação ao art. 45, I, Presidente."*

13. No voto divergente do Ministro Alexandre Morais não houve qualquer menção aos arts. 42, 43, 44 e 46 do ADCT, também acrescentados ao texto constitucional pelo art. 1º da EC nº 54, de 02 de junho de 2017.

14. No final do julgamento, o Plenário do STF, por maioria de votos, resolveu conceder a cautelar nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, ficando parcialmente vencidos os Ministros Marco Aurélio, Dias Tóffoli e Luiz Fux. O extrato da ata resumiu a decisão colegiada nos seguintes termos:

*"Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu integralmente a medida cautelar, para, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a exclusão, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos; e suspender, ainda, os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux."*

15. De acordo com o art. 97 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o extrato da ata é parte integrante do acórdão, senão vejamos:

*Art. 97. Também se juntará aos autos, como parte integrante do acórdão, um extrato da ata que conterà: i – a decisão proclamada pelo Presidente; ii – os nomes do Presidente, do Relator; ou, quando vencido, do que for designado, dos demais Ministros que tiverem participado do julgamento, e do Procurador-Geral ou Subprocurador-Geral, quando presente; iii – os nomes dos Ministros impedidos e ausentes; IV – os nomes dos advogados que tiverem feito sustentação oral.*

16. Se, por ventura, o extrato da ata não refletir com exatidão a decisão colegiada,

será necessária a sua retificação na forma dos arts. 89 a 91 do RISTF.<sup>1</sup> Até lá, há de prevalecer a conclusão ali registrada.

17. Assim, embora conste da ementa do acórdão a concessão integral da cautelar, a análise da fundamentação do voto divergente do Ministro Alexandre de Moraes que, afinal prevaleceu, revela que a divergência diz respeito apenas a possibilidade de interpretação conforme ao inciso I do art. 45 do ADCT.

18. Em outras palavras, prevaleceu a compreensão de que a Emenda à Constituição Federal nº 95/2016 não servia de parâmetro de controle da legislação estadual instituidora de um teto de gastos públicos, proscrevendo-se apenas o desrespeito às regras gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal calcadas no art. 169 da Constituição Federal.

19. Em resumo, entende-se que restou **suspensa a eficácia** apenas dos dispositivos expressamente indicados no extrato da ata, quais sejam, **os incisos I e II do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 54/2017 e o art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas nºs 54/2017 e 55/2017.** Em consequência, os arts. 40, 41, 43, 44 e 46 do ADCT do Estado de Goiás continuam em vigor, com a ressalva de que o teto de gastos fixado no art. 41 não se aplica aos dispêndios em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, haja vista a suspensão do art. 45.

20. Orientada a matéria, volvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, na **Procuradoria Judicial**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 "Art. 89. Contra erro contido em ata, poderá o interessado reclamar, dentro de 48 horas, em petição dirigida ao Presidente do Tribunal ou da Turma, conforme o caso.*

*§ 1º Não se admitirá a reclamação a pretexto de modificar o julgado.*

*§ 2º A reclamação não suspenderá o prazo para recurso, salvo o disposto no art. 91.*

*Art. 90. A petição será entregue ao protocolo, e por este encaminhada ao encarregado da ata, que levará a despacho no mesmo dia, com sua informação.*

*Art. 91. Se o pedido for julgado procedente, far-se-á retificação da ata e nova publicação."*

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 28/01/2020, às 14:20, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei  
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)  
informando o código verificador **000011187537** e o código CRC **EC0FC450**.

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000004005764



SEI 000011187537