

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**ACÓRDÃO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**AM. CURIAE.** : **SINDGESTOR - SINDICATO DOS GESTORES  
GOVERNAMENTAIS DE GOIÁS**  
**ADV.(A/S)** : **OTÁVIO ALVES FORTE**  
**AM. CURIAE.** : **SINDICATO DOS FISCAIS ESTADUAIS  
AGROPECUARIOS DO ESTADO DE GOIAS -  
SINFEAGO**  
**ADV.(A/S)** : **OTAVIO ALVES FORTE**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO GOIANA DO MINISTERIO PUBLICO**  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDRE IUNES MACHADO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DOS TECNICOS GOVERNAMENTAIS  
DO ESTADO DE GOIAS - ASTEGO**  
**ADV.(A/S)** : **OTAVIO ALVES FORTE**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE  
GOIAS**  
**ADV.(A/S)** : **DYOGO CROSARA**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

**Ementa: AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E  
RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA.  
EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS.  
INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA  
DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE  
GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA  
CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO  
FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA**

**ADI 6129 MC / GO**

**CAUTELAR CONCEDIDA.**

1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação.

2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, *caput*, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.

4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em conhecer integralmente a medida cautelar, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator

**ADI 6129 MC / GO**

para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux.

Brasília, 11 de setembro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Redator

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : SINDGESTOR - SINDICATO DOS GESTORES  
GOVERNAMENTAIS DE GOIÁS  
**ADV.(A/S)** : OTÁVIO ALVES FORTE  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS FISCAIS ESTADUAIS  
AGROPECUARIOS DO ESTADO DE GOIAS -  
SINFEAGO  
**ADV.(A/S)** : OTAVIO ALVES FORTE  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO GOIANA DO MINISTERIO PUBLICO  
**ADV.(A/S)** : ALEXANDRE IUNES MACHADO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO DOS TECNICOS GOVERNAMENTAIS  
DO ESTADO DE GOIAS - ASTEGO  
**ADV.(A/S)** : OTAVIO ALVES FORTE  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE  
GOIAS  
**ADV.(A/S)** : DYOGO CROSARA

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório,  
as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

A Procuradora-Geral da República ajuizou esta ação, com pedido de liminar, buscando seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 54/2017 e dos artigos 2º e 4º da Emenda nº 55/2017, as quais, alterando a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecem “regime de limitação dos gastos correntes dos Poderes daquele Estado e dos órgãos governamentais autônomos até 31 de dezembro de 2026”. Eis o teor dos preceitos:

**ADI 6129 MC / GO**

Emenda Constitucional nº 54/2017

Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes dispositivos:

“Art. 40. Fica instituído, com vigência até 31 de dezembro de 2026, o Novo Regime Fiscal – NRF –, de que tratam os arts. 41 a 46, ao qual se sujeitam os Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público).”

“Art. 41. Na vigência do NRF, a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental autônomo nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, ou da Receita Corrente Líquida – RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.”

“Art. 42. O NRF poderá ser revisto quando da propositura, pelo Governador do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir do terceiro exercício de sua vigência, desde que atendidas, pelo menos, duas das seguintes condições:

I – redução do comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – eliminação dos restos a pagar de exercícios

**ADI 6129 MC / GO**

anteriores sem disponibilidade financeira;

III – provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam o investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL.”

“Art. 43. Será responsabilizado, na forma da lei, o ordenador de despesa que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência, em consonância com as disposições do art. 41.”

“Art. 44. No caso do art. 43, aplicam-se, no exercício seguinte ao descumprimento do limite ali previsto, as seguintes vedações ao Poder ou órgão governamental autônomo responsável por ele:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou subsídio de servidor ou empregado público e militar, inclusive do previsto no inciso XI do art. 92 desta Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional instituidora do referido limite;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;

V – realização de concurso público, exceto no âmbito das Secretarias de Estado da Saúde, de Educação, Cultura e Esporte e de Segurança Pública e Administração Penitenciária ou quando se destinar, exclusivamente, a reposição ou instalação de órgão jurisdicional ou ministerial ou da Defensoria Pública;

**ADI 6129 MC / GO**

VI – as exceções ao descumprimento do limite definido no art. 41 não exime o Poder ou órgão governamental autônomo de cumprir os limites globais definidos em lei complementar federal para despesa total com pessoal, observado o que dispõe o art. 113 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de descumprimento pelo Poder Executivo do limite referenciado no art. 41, aplicam-se-lhe, no exercício subsequente, as seguintes restrições:

I – a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior;

II – fica vedada a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.”

“Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

I – em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41;

II – em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa corresponderão, em cada exercício financeiro, a dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.”

Art. 46. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:

**ADI 6129 MC / GO**

I – só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde;

II – fica suspensa a eficácia dos dispositivos legais e infralegais de que decorram progressões funcionais por antiguidade ou merecimento e, conseqüentemente, majorações da despesa com pessoal, devendo a permanência dos mesmos no ordenamento jurídico ser avaliada com vistas à sua revogação ou modificação.”

Art. 2º O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8º:

“Art. 113. [...] § 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.”

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

**Emenda Constitucional nº 55/2017**

Art. 2º. Os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 41. [...] Parágrafo único. Somente para o exercício de 2018, no âmbito dos Poderes e órgãos governamentais autônomos nominados no art. 40, a despesa corrente, em cada exercício, deduzidas as



**ADI 6129 MC / GO**

despesas do fundo previdenciário e do fundo financeiro do RPPS, não poderá exceder o respectivo montante da despesa corrente orçada e suplementada no exercício imediatamente anterior, com aquela mesma dedução, acrescido da variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA –, ou da Receita Corrente Líquida – RCL –, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.”

“Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado: [...]”

[...]

Art. 4º. O § 8º do art. 113 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 113. [...] § 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.”

Afirma a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, das normas, dizendo versarem regras gerais de Direito Financeiro. Aduz que o legislador constituinte derivado estadual usurpou a competência privativa da União, aludindo ao artigo 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal. Tendo em vista os artigos 163,

**ADI 6129 MC / GO**

incisos I e V, 165, § 9º, e 169, cabeça, da Lei Maior, assevera caber a lei complementar a disciplina concernente a finanças públicas e fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, destacando-se, entre outras, a relativa “ao exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”, bem assim a definição dos “limites das despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Menciona a edição, pela União, da Lei Complementar nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e da Lei nº 4.320/1964 – recepcionada, pela Carta de 1988, como lei complementar, conforme assentado pelo Supremo no julgamento da medida cautelar na ação direta de nº 1.726, relator o ministro Maurício Corrêa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 30 de abril de 2004.

Citando pronunciamento deste Tribunal no âmbito do referendo na medida cautelar na ação direta de nº 5.449, relator o ministro Teori Zavascki, sustenta que, consideradas as regras de controle de gastos públicos estabelecidas em nível nacional pela Emenda de nº 95/2016 – a representarem “limite mínimo de austeridade a ser seguido pelos demais entes da Federação” –, eventual regime fiscal próprio localmente instituído há de ser “igual ou mais gravoso” – circunstância, aponta, não verificada. Alicerçado no cotejo com a Lei Maior, frisa haverem os atos impugnados fixado “prazo de vigência menor”, “possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência” e “rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos”.

Discorre sobre a redação dada ao artigo 113, § 8º, da Constituição estadual, mediante a qual instaurado “novo conceito de limite de despesa com pessoal, por meio da exclusão das despesas com os pensionistas e os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, em que os

**ADI 6129 MC / GO**

servidores públicos figurem enquanto sujeitos passivos da obrigação tributária”. Diz flexibilizada regra contida no artigo 18 da citada Lei de Responsabilidade Fiscal – quadro a conduzir, segundo entende, a conclusão no sentido da ofensa ao artigo 169 da Constituição Federal, por usurpação da competência conferida à União. Alega, reportando-se a dados orçamentários alusivos ao terceiro quadrimestre do exercício de 2018, que, levando em conta a fórmula de cálculo versada na legislação federal de regência, os gastos atinentes ao pagamento de pessoal no Estado de Goiás alcançariam o total de 52,6% do orçamento, ao passo que, de acordo com os critérios retratados na norma impugnada, essa despesa representaria o percentual de 43,94% – abaixo do denominado “limite prudencial”.

Pondera que, ao suspender a exigência de atrelamento, em determinado exercício fiscal, dos gastos estaduais com saúde e manutenção do ensino à receita efetivamente arrecadada, limitando-os ao montante correspondente às despesas do exercício anterior, a Emenda à Constituição de Goiás nº 54/2017 promoveu, pelo prazo de 10 anos, desvinculação à margem do figurino constitucional – artigos 198, § 2º, inciso II, e 212, cabeça, da Lei Maior.

Sob o ângulo do risco, detalha os efeitos danosos decorrentes do esvaziamento da competência da União na matéria e a substituição do regramento nacional por disciplina estadual “mais branda”. Articula com a previsão, a partir da “projeção real da folha e demais despesas do Estado”, de chegar-se, no exercício de 2019, a déficit orçamentário no importe de cerca de R\$ 6 bilhões.

Requeru, liminarmente, a suspensão da eficácia dos atos atacados. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 54/2017 e dos artigos 2º e 4º da Emenda de nº 55/2017, ambas do Estado de Goiás.

**ADI 6129 MC / GO**

Em 14 de maio de 2019, Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, liberando o processo para inserção na pauta dirigida do Pleno, visando a apreciação do pedido de medida acauteladora.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás diz do não cabimento da ação direta. Assinala a existência de ofensa meramente reflexa ao texto constitucional, salientando que o exame da alegação de incompatibilidade da norma deve ser precedido de análise da Lei Complementar nº 101/2000. Aduz haver o artigo 169, cabeça, da Constituição Federal, outorgado à lei complementar a imposição dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo, nada dispondo a respeito dos valores vertidos para o pagamento de pensionistas. Evoca orientações fixadas pelos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Ceará. Anota a inviabilidade de ter-se a inclusão do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos servidores sob o rótulo de “despesa com pessoal”. Quanto à alegada desvinculação de gastos com saúde e educação, observa a semelhança entre as disposições questionadas e o modelo adotado, com a promulgação da Emenda de nº 95/2016, em âmbito federal. Acentua ausente perigo da demora a justificar o deferimento da tutela de urgência.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pelo acolhimento parcial do pedido de liminar, ante fundamentos assim resumidos:

Financeiro. Emenda Constitucional nº 54/2017 e artigos 2º a 4º da Emenda Constitucional nº 55/2017, ambas do Estado de Goiás. Alegada violação aos artigos 24, inciso I e § 1º; 169; 198, § 2º, inciso II; e 212 da Constituição Federal. Os artigos 40 a 44 e 46 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição

**ADI 6129 MC / GO**

do Estado de Goiás, com a redação conferida pelas emendas impugnadas, disciplinam o Novo Regime Fiscal no âmbito desse ente federado. O artigo 113, § 8º, da Constituição Estadual, ao retirar do cálculo de gastos com pessoal as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos, usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro e sobre os limites de gastos com pessoal (artigos 24, inciso I; e 169, *caput*, da Lei Maior). O artigo 45, inciso I, do ADCT do Estado de Goiás estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação diversos dos previstos nos artigos 198, § 2º; e 212 da Carta Federal, devendo-lhe ser conferida interpretação conforme a Constituição. O artigo 45, inciso II, do ADCT desse Estado vincula receita de imposto em hipótese não albergada pelo artigo 167, inciso IV, da Constituição Republicana. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* em relação a tais dispositivos. Manifestação pelo deferimento parcial da medida cautelar pleiteada.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado e remetido à Procuradoria-Geral da República.

**11/09/2019**

**PLENÁRIO**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, uso a palavra apenas para esclarecer que estaremos no campo da tutela de urgência. Não se trata de julgamento definitivo do pedido formalizado na ação direta de inconstitucionalidade.

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-o.

REGIME FISCAL – UNIÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 – EFICÁCIA – LIMITAÇÃO – ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. As normas transitórias inseridas, na Constituição Federal, pela Emenda de nº 95/2016, mediante as quais instituído novo regime no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, possuem eficácia limitada à esfera da Administração federal, descabendo tomá-las como parâmetro de constitucionalidade de atos editados pelos demais entes federados quanto a critérios adotados nos modelos fiscais temporários a versarem a implementação de teto para os gastos públicos.

GASTOS COM PESSOAL – LIMITES – DEFINIÇÃO – LEI COMPLEMENTAR – PENSÕES E IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE – EXCLUSÃO – IMPOSSIBILIDADE. Ante o disposto nos artigos 24, inciso I, e 169, cabeça, da Lei Maior, surge inconstitucional norma estadual a excluir valores alusivos ao pagamento de pensionistas e referentes a imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos a agentes públicos, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição, ou não, da observância ao teto versado nos artigos 18 e seguintes

**ADI 6129 MC / GO**

da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECEITA – IMPOSTO – VINCULAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita, com a Constituição Federal, a vinculação de receita de imposto a determinada despesa, ressalvados os casos excepcionados em sede constitucional – artigo 167, inciso IV, da Lei Maior –, sob pena de ter-se indevida restrição à atuação do legislador no âmbito orçamentário, manietando-o no exercício da precípua atividade parlamentar alusiva à alocação de recursos escassos.

SAÚDE E EDUCAÇÃO – GASTOS – PISO – OBSERVÂNCIA – INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. É constitucional, no âmbito de 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-os ao montante correspondente às despesas do exercício anterior, desde que resguardada a aplicação dos percentuais mínimos previstos nos artigos 198, § 2º, inciso II, e 212, cabeça, da Constituição Federal.

Observem a organicidade do Direito, em especial dos procedimentos atinentes ao itinerário processual das ações trazidas à apreciação deste Tribunal. Tem-se por premissa inafastável, considerado o previsto nos artigos 10 da Lei nº 9.868/1999 e 21, inciso IV, do Regimento Interno do Supremo, a inviabilidade de haver, em processo objetivo, em pleno curso o Ano Judiciário, quando o Colegiado realiza sessões semanais, determinação no sentido da suspensão de ato normativo por meio de decisão individual, ante a competência do Pleno para o deferimento de medida acauteladora, exigida a maioria absoluta – 6 votos.

Trago este processo ao Plenário para exame do pedido de liminar,



**ADI 6129 MC / GO**

uma vez que a sede própria é esta, tendo em vista a relevância da causa de pedir lançada pela requerente e o risco revelado pela notória e renitente crise financeira enfrentada não apenas pelo Estado de Goiás, mas pela quase totalidade dos entes federados, a sinalizar ameaça ao regular funcionamento de serviços públicos essenciais e frustrar a capacidade de investimento estatal, condição necessária à retomada do tão almejado crescimento econômico.

Impugna-se, na peça primeira, dispositivos mediante os quais, alterada a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o constituinte derivado estadual estabeleceu regime de limitação, até 31 de dezembro de 2026, dos gastos correntes dos Poderes Executivo – “administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes” –, Legislativo e Judiciário, bem assim de órgãos governamentais autônomos – “Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado, Ministério Público e respectivos fundos especiais”.

Gestado na esteira da tentativa de reorganização, em âmbito federal, das contas públicas com a promulgação da Emenda de nº 95/2016 – a versar a implementação de teto de gastos pela União –, o denominado Novo Regime Fiscal do Estado de Goiás, mecanismo provisório e excepcional, instituiu ajuste voltado a conter a escalada das despesas públicas na esfera local. A propósito, confirmam trechos contidos na exposição de motivos subscrita pelo então Chefe do Executivo estadual, na qual assentadas as bases a regerem o estatuto fiscal proposto na ocasião:

[...] O Novo Regime Fiscal consistirá em limitar a despesa primária para o exercício de 2017 ao montante realizado em 2016 acrescido da variação do IPCA ou da variação da Receita Corrente Líquida verificada para o mesmo ano, devendo ser aplicado o menor dos índices apurados. Para os exercícios posteriores, a limitação não poderá superar o limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA ou da Receita Corrente Líquida verificada para o mesmo

**ADI 6129 MC / GO**

ano, devendo, do mesmo modo, ser aplicado o menor dos índices apurados.

O Novo Regime vigorará por 10 (dez) anos, podendo ser revisto a partir de 1º de fevereiro de 2022, desde que satisfeitas as seguintes condições: i) o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal esteja abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal (inferior a 90% do teto); ii) o Tesouro Estadual tenha disponibilidade financeira para investir o equivalente a 10% (dez por cento) da Receita Corrente Líquida do Estado; iii) não haja Restos a Pagar inscritos sem a devida disponibilidade financeira.

[...] Para garantir a efetividade do ajuste fiscal ora proposto, o projeto prevê, ainda, medidas punitivas em face de eventual descumprimento dos limites de crescimento dos gastos por parte de gestores e ordenadores de despesas, bem como a vedação a novas despesas com pessoal e custo e, ainda, a renúncia de receitas, em caso de descumprimento do teto, à semelhança do Projeto de Emenda Constitucional Federal.

Eis a perspectiva a partir da qual há de ser resolvida a problemática trazida à apreciação deste Tribunal, revelando, no campo precário e efêmero, a procedência parcial do articulado na petição inicial.

Ao primeiro exame, mostra-se inviável vislumbrar relevância no que sustentado pela Procuradoria-Geral da República quanto à usurpação da competência da União para editar normas gerais de Direito Financeiro – artigo 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal –, ante a edição, pelo constituinte estadual, de “regime fiscal mais brando” considerado o modelo federal implementado com a citada Emenda de nº 95/2016, especialmente em relação ao disposto nos artigos 40, 42 e 44 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, a preverem, assevera, “prazo de vigência menor”, “possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência” e “rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos”.

As normas transitórias por meio das quais instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União,

**ADI 6129 MC / GO**

com o estabelecimento, nos vinte exercícios financeiros subsequentes, de limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos nela especificados, possuem eficácia limitada à esfera da Administração federal. Descabe tomá-las como parâmetro de constitucionalidade de normas editadas pelos demais entes federados, sob pena de configurar-se indevida interferência no já frágil equilíbrio federativo brasileiro.

Sob essa óptica, surge extravagante retirar, da Carta de 1988, qualquer mandamento a impor a adoção, pelos Estados, dos mesmos critérios eleitos pelo constituinte federal. A conclusão justifica-se: a elaboração de tais parâmetros pressupõe a análise da situação financeira de cada Estado, circunstância a exigir sejam levadas em conta as idiosincrasias orçamentárias e as realidades locais, observada a competência da União para editar normas gerais de Direito Financeiro.

Questionar, à míngua de violação ao texto constitucional, o emprego, tendo em vista a respectiva esfera de competência legislativa, de critérios alusivos a prazos de duração e de revisão, assim como de vedações e sanções em caso de cumprimento dos limites estabelecidos, é operação estranha ao Judiciário – a menos que atue o Supremo como legislador positivo, contrariando, e não protegendo, a Constituição Federal.

Do contrário, ter-se-ia conclusão desarrazoada, contraproducente, considerado o descalabro fiscal vivenciado de norte a sul do País: seriam fulminadas, em sede abstrata, operações legislativas de Estados os quais – mal ou bem, com maior ou menor rigidez em comparação com o modelo federal – procuraram construir modelos fiscais temporários dirigidos a estancar o crescente desequilíbrio das contas públicas.

A constatação não direciona no sentido de placitar-se, na íntegra, os atos normativos impugnados na peça primeira. Diverso há de ser o entendimento, ao menos em exame de medida de urgência, quanto ao estabelecido, a partir da atuação do constituinte derivado estadual, nos artigos 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás e 45, incisos I e II, do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Fixadas essas premissas, passo a apreciar, em tópicos distintos, os preceitos.

**ADI 6129 MC / GO**

(I) Artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelos artigos 2º e 4º das Emendas de nº 54/2017 e 55/2017

Voltado a conter a escalada das despesas públicas na esfera local mediante a adoção de limitação temporária dos gastos correntes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim dos órgãos governamentais autônomos, a implantação do Novo Regime Fiscal fez-se necessária, em grande medida, ante o insustentável acréscimo das chamadas “despesas com pessoal”, cujo crescimento acelerado não teria sido acompanhado pelo correspondente aumento de receitas. Não é outra a conclusão alcançada a partir da leitura da exposição de motivos à proposta de emenda apresentada pelo então Governador do Estado:

[...] As despesas com pessoal representam atualmente a maior fonte de desequilíbrio. Atingiu-se, no mês de outubro, o insustentável índice de 78,6% (setenta e oito vírgula seis por cento) de comprometimento da Receita Líquida do Tesouro com tais despesas, que, somado ao pagamento dos serviços da dívida (já renegociada), resultam em 93% (noventa e três por cento), restando apenas 7%, o equivalente a R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) para fazer face às demais obrigações financeiras do Estado. Essa situação é notoriamente insustentável e, de forma inevitável, poderá retroceder aos anos passados, em que essa mesma relação chegou a ser superar 100% (cem por cento) da Receita Líquida do Estado (no primeiro semestre de 2015, chegaram a representar 108% da Receita Líquida do Tesouro), considerando-se, especialmente, o fato de a economia estar reagindo de forma mais lenta do que se esperava para o segundo semestre deste ano, cenário que, conforme previsões, poderá se repetir em 2017.

Não obstante o reconhecimento do peso dessas despesas na configuração do quadro de desequilíbrio nas finanças públicas do Estado de Goiás, a nova redação dada ao § 8º do artigo 113 da Constituição estadual – inserida por emenda de origem parlamentar – resultou na

## ADI 6129 MC / GO

adoção de providência contrária à lógica a presidir o projeto de reforma constitucional enviado ao Parlamento pelo Chefe do Executivo local. Excluíram-se do conceito de limite de despesas com pessoal, para aferição da observância, ou não, do teto fixado na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, os valores alusivos ao pagamento de pensionistas e os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos. A propósito, confirmam o preceito atacado:

Artigo 113. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites globais estabelecidos em lei complementar federal.

[...]

§ 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.

Notem que a cabeça reproduz o disposto no artigo 169 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda de nº 19/1998, segundo a qual “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” – a saber, a mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A locução contida no texto constitucional – “não poderá exceder” – não abre margem para dúvidas: fixadas, em lei complementar, as balizas concernentes aos gastos com pessoal, os entes federados vinculam-se ao versado na norma de caráter nacional. Conforme apontado pelo ministro Dias Toffoli no julgamento, em 9 de fevereiro de 2011, da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.426, trata-se de “marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de

**ADI 6129 MC / GO**

controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados”. Do contrário, ter-se-ia fragilizado o condomínio de repartições de atribuições previsto na Constituição com prejuízos à consecução do objetivo maior perseguido pelo legislador constituinte: a preservação do equilíbrio das contas públicas.

Daí por que, quando do referendo da medida cautelar na ação direta de nº 5.449, relator o ministro Teori Zavascki, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 22 de abril de 2016, o Pleno assentou, a uma só voz, o caráter constitucional da controvérsia relativa à compatibilidade, com os padrões instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de preceito contido em lei de diretrizes orçamentárias estadual a definir limites de “despesas totais com pessoal”, considerada a competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de Direito Financeiro – artigo 24, inciso I, da Constituição Federal. Na oportunidade, afastou-se alegação no sentido de estar configurada circunstância a encerrar crise de legalidade e, por conseguinte, frustrar a atuação do Supremo em sede concentrada. Eis a síntese do acórdão então formalizado:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.

2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei

## **ADI 6129 MC / GO**

Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, *caput*, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos.

4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, *caput*, da CF.

5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “*ex nunc*” o art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.

Atento ao mandamento constitucional, fixou o legislador, nos artigos 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites de gastos com pessoal para cada ente da Federação, em termos globais e setoriais, bem assim as correspondentes exceções, além de criar medidas de controle das despesas ante a aproximação ou mesmo transgressão dos marcos percentuais estabelecidos – limites de alerta e prudenciais nos importes de 90% e 95%, respectivamente.

O mecanismo engendrado legislativamente consiste em acoplar a geração de despesas com pessoal à receita corrente líquida, vinculando a expansão daquelas ao crescimento desta, compatibilizando-as racionalmente. No âmbito dos Estados, estabeleceu-se não apenas o percentual máximo das despesas totais com pessoal, em cada período de

## **ADI 6129 MC / GO**

apuração, no montante de 60% da receita corrente líquida – inciso II do artigo 19; cuidou-se de incluir, expressamente, “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas”, alcançando “quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões” – cabeça do artigo 18.

A preocupação em definir o conceito de forma didática e o mais abrangente possível explica-se: os gastos com pessoal constituem um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil, e o descontrole pode ter consequências nefastas à hígida gestão financeira da Administração. Não por acaso, vem assumindo foros de unanimidade a posição doutrinária no sentido da gravidade do atual estágio de comprometimento do orçamento público com a folha de pagamentos, exercendo efeito relevante na redução do grau de liberdade para a execução do orçamento e de políticas públicas. Na esteira do lecionado por Fernando Álvares Correia Dias,

[...] um ente federado comprometer a maior parte de sua receita disponível com pessoal, como foi comum para muitos estados e municípios na década de 1980, implica o comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para os programas do governo. Outro problema decorrente da despesa com pessoal é a sua rigidez, em virtude da estabilidade no cargo gozada pelos servidores públicos. Ainda que haja, em alguns casos, a possibilidade de ajuste fiscal via demissão, o custo político de fazê-lo é alto. Daí porque é necessário impedir que essa despesa cresça acima de determinado limite.

(O Controle Institucional das Despesas com Pessoal. *Textos para discussão*, Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília, n. 54, p. 6, fev. de 2009.)

Sob tal ângulo, entendeu por bem o legislador, considerado o espaço de conformação franqueado pelo constituinte – o qual determinara



## **ADI 6129 MC / GO**

fossem disciplinados limites para despesas com pessoal ativo e inativo –, incluir, para o fim de aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, os gastos concernentes ao pagamento de pensões.

A razão é única: a figura do pensionista vincula-se à do agente público, uma vez que o fato gerador do direito à pensão, observadas as condições prescritas na legislação de regência, consiste na morte do servidor em atividade ou aposentado, revestindo-se de caráter previdenciário e sujeitando-se aos princípios da contributividade e da solidariedade – artigo 40, cabeça, da Constituição Federal.

Mais: sob o ângulo econômico, o pagamento de pensões representa inegável encargo fiscal para a Administração.

É tempo de atentar para sua excelência os fatos, diria o grande Ulysses Guimarães. Tomando de empréstimo clássica passagem de Romeu e Julieta, de William Shakespeare, por acaso uma rosa deixaria de ser uma rosa fosse outro o nome que lhe déssemos? A resposta é desenganadamente negativa: ainda que a chamássemos de outra forma, subsistiria o mesmo perfume, completa o autor inglês.

Excluir os pensionistas do cálculo de despesas com pessoal não os retira da folha de pagamento. A despesa não deixa de existir. Se o limite for todo consumido com o pagamento de vencimentos e proventos de aposentadoria, o que fazer com as pensões? Irão os pensionistas concorrer com os remédios dos hospitais e o combustível das viaturas policiais? A ser assim, o passo rumo ao abismo fiscal revelar-se-á curto, rápido e desastroso.

Estudo elaborado, ao final de 2018, pela Instituição Fiscal Independente – IFI, vinculada ao Senado Federal, denominado *Observatório das Finanças Públicas Estaduais*, revela que, na média nacional do citado ano, a participação do gasto com inativos na despesa de pessoal atingiu 39,6%, havendo os valores referentes ao pagamento de pensões alcançado 17,8% desse montante.

Conforme apontado pelos professores Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega,

[...] Simplesmente retirar as despesas com pensionistas do

## ADI 6129 MC / GO

cômputo das despesas com pessoal para fins da LRF pode representar uma farsa jurídico-contábil que em nada colabora para a melhor gestão das finanças públicas. Utilizando uma metáfora primária, seria “colocar a sujeira para debaixo do tapete”, que apenas adiará a necessidade de um ajuste mais profundo nas contas públicas e de uma gestão mais responsável, sobretudo na problemática área de pessoal.

(*Responsabilidade Fiscal*: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 211.)

Não se trata, vale repetir, de circunstância a encerrar mera crise de legalidade cotejado o ato questionado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas de efetiva usurpação da competência legislativa da União. Daí por que verificada afronta tanto ao artigo 24, inciso I, quanto ao 169, cabeça, da Constituição de 1988.

Sob essa óptica, vale reproduzir, pelo caráter didático, as precisas palavras do saudoso ministro Teori Zavascki quando do julgamento da medida cautelar na ação direta de nº 5.449, com acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 22 de abril de 2016:

[...] É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto

**ADI 6129 MC / GO**

público.

Firme nessas premissas, ao positivar, no § 8º do artigo 113 da Carta estadual, conceito de limite de despesa com pessoal a excluir os valores despendidos com os pensionistas, o constituinte derivado estadual empreendeu verdadeiro drible ao versado na Constituição Federal, que reservara ao legislador federal, mediante a edição de lei complementar, o correspondente poder de normatização da matéria.

O mesmo raciocínio direciona no sentido da declaração de inconstitucionalidade do trecho, igualmente inserido no artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, por meio do qual excluídas, do conceito de limite de despesas com pessoal, aquelas alusivas aos valores do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos.

Cuida-se de parte da remuneração bruta devida aos servidores, a ser incorporada ao patrimônio destes, embora, via de regra, posteriormente repassada à Administração à qual se vinculam<sup>1</sup>. “Tanto é verdade”, observam Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, “que quando da declaração anual de ajuste do IRPF, é possível que o servidor, cotejando os valores pagos antecipadamente (retidos) e os gastos dedutíveis, tenha direito a receber restituição do valor pago a maior” (*Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 216).

A par desse aspecto, o § 1º do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal é taxativo ao indicar, à guisa de exceção, as despesas não computadas para a “verificação do atendimento dos limites” de gastos com pessoal, nos seguintes termos:

---

1 A propósito, “a tese da exclusão do Imposto de Renda retido na fonte esbarra no ‘princípio’ orçamentário do orçamento bruto, constante do art. 6º da Lei nº 4.320/64. Segundo tal princípio, todas as receitas e despesas devem constar no orçamento em seus valores brutos, vedadas quaisquer deduções. Com base nessa disposição, empenha-se a folha de pagamento bruta e não a líquida. De fato, o IRRF integra o salário bruto dos servidores públicos” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 1618.).

**ADI 6129 MC / GO**

§ 1º. Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Vem-nos de Carlos Maximiliano enfoque alusivo à hermenêutica e à aplicação do Direito: onde o texto não distingue, descabe ao intérprete fazê-lo. Ausente expressa menção ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos servidores, no § 1º do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, surge inviável excluí-lo do todo concernente às despesas com pessoal ativo e inativo para o fim de aferição da observância, ou não, do limite percentual estabelecido.

Em termos práticos, o resultado da atuação do constituinte estadual implicou dar, em linguagem popular, carta branca à Administração, permitindo-lhe ampliar os gastos com pessoal ausente base econômica sólida a sustentar o imediato incremento das despesas, sem, no entanto, ultrapassar, em tese, os limites instituídos pela legislação federal de

**ADI 6129 MC / GO**

regência. Tem-se, e cumpre chamar as coisas pelos respectivos nomes, maquiagem para escamotear-se o quadro de descontrolado fiscal.<sup>2</sup>

Observem, levando em conta os efeitos sistêmicos do decidido, a particular importância de pronunciamento do Supremo sinalizando aos entes federados e respectivos órgãos de controle a necessidade de adotarem-se critérios claros e unívocos para a depuração dos valores efetivamente comprometidos com o pagamento de despesas com pessoal.

Associada às diferenças metodológicas na apuração dos gastos dos Estados, a exclusão de rubricas diversas do cálculo daquelas despesas tem produzido divergências importantes em torno do real comprometimento da receita corrente líquida nos diversos entes da Federação. Conforme assinalado por Fernando Álvares Correia Dias a propósito do alcance do disposto no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, “alguns estados têm-se valido de interpretações ou contestações desse dispositivo para se adequarem aos limites para a despesa com

---

2 A ressaltar essa óptica, vale transcrever trecho de notícia veiculada, em 7 de maio de 2019, no jornal “Valor Econômico”, intitulada “Gasto com pessoal deve ter regra única na LRF”, a propósito da realização, pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Ibre), do Seminário “Como resolver a crise dos Estados?”: “Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, secretária da Fazenda de Goiás, disse que a contabilidade usada no Estado pelo governo anterior era uma ‘maquiagem’. Segundo ela, o gasto com pessoal no Estado passaria de 54% da receita corrente líquida para 64% caso todas as despesas fossem consideradas. ‘Quando falamos sobre aprimoramentos na LRF, esse [ponto de padronização] é o primeiro. A sociedade não tem a noção exata do quão grave é essa crise’”.

A mesma realidade foi corroborada pelo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Caiado, em audiência pública realizada neste Tribunal, em 25 de junho de 2019, e presidida por Sua Excelência, ministro Luiz Fux, a versar problemática alusiva a conflitos federativos de natureza fiscal: “[...] o que é que não está dando certo: é o modelo ou a maneira de realmente cumprir também a Lei de Responsabilidade Fiscal? Por que essa defasagem toda, se nós temos regras claras para serem cumpridas? [...] assumo um Estado onde, pelas regras do Tesouro Nacional, para contabilizar gastos com pessoal, está hoje em 64,5%. Se for da forma ‘maquiada’ que alguns Estados fizeram – sobre o que entramos com ADI no Supremo, aguardando a decisão –, calcularam a ‘folha’ sem considerar inativos e Imposto de Renda – quer dizer, de repente, por uma ‘mágica’, desaparecem os inativos dos Estados –, aí, nós vamos para 54,5%”.

## **ADI 6129 MC / GO**

peçoal”, suprimindo, das despesas com pensionistas e inativos, o imposto de renda, retido na fonte, relativo à folha de pagamento dos servidores, bem assim expandindo gastos com “diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar” envelopados sob a rubrica de “outras despesas” (O Controle Institucional das Despesas com Pessoal. *Textos para discussão*, Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília, n. 54, p. 23/24, fev. de 2009).

Interpretações extravagantes – ordinariamente placitadas pelos órgãos de contas locais – acabam por permitir que a despesa declarada surja numericamente inferior àquela efetivamente concretizada. Evita-se, contornando de forma imprópria a legislação de regência, a aplicação das sanções e restrições previstas nos parágrafos e incisos do artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2003, a estabelecer, entre outras, vedação ao recebimento de transferências voluntárias e à contratação de operações de crédito pelos Estados.

Os resultados revelam-se desastrosos, surgindo sintomática reportagem publicada na edição de 27 de janeiro de 2019 do jornal *O Estado de São Paulo*, intitulado “Tribunais de Contas negociam o fim da ‘maquiagem’ nos dados dos Estados”:

Após avalizarem contas de Estados que agora decretam calamidade financeira, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) iniciaram uma negociação para tentar desfazer as maquiagens que retardaram o real diagnóstico da situação fiscal dos governos regionais. A ideia é unificar as interpretações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que os critérios adotados pelos TCEs flexibilizaram os limites de gastos com pessoal e permitiram contratações e aumentos salariais que colocaram as contas desses Estados na rota de um colapso.

[...]

Hoje, os Tribunais de Contas se valem de interpretações da LRF para permitir que governadores descontem do limite os gastos com inativos, terceirizados e pagamento de imposto de

## **ADI 6129 MC / GO**

renda. Com isso, criava-se espaço para novas contratações e aumentos salariais. Isso acabou criando um paradoxo: Estados que, no papel, cumpriam os limites de despesas com pessoal começaram a atrasar salários e pedir ajuda à União.

Na seara legislativa, digna de nota é a recente aprovação, em 14 de maio de 2019, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 3.744/2000, concernente à adoção de normas voltadas à uniformização da prática contábil do setor público em todas as esferas da Administração por meio da instituição do denominado Conselho de Gestão Fiscal – CGF, descrito no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao qual compete, entre outras funções, a “harmonização e coordenação entre os entes da Federação” considerada a “adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal” tratados no Diploma.

Firme nessas premissas, faz-se necessária a suspensão dos efeitos dos artigos 2º e 4º das Emendas de nº 54/2017 e 55/2017 no que, modificando a redação do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, autorizam 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.

(II) Artigo 45, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017.

Cumpre perquirir, em sede precária e efêmera, a higidez constitucional do definido no inciso II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, a importar a aplicação mínima de recursos na “manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa” em cada exercício

**ADI 6129 MC / GO**

financeiro, fixando-a no importe de “dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA”.

A teor do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, a regra é a vedação à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, correndo as exceções à conta do que expresso no próprio preceito, a saber: a) repartição do produto da arrecadação dos impostos dos artigos 158 e 159; b) destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e realização de atividades da administração tributária; c) prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º; e d) prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com ela.

Analisando o disposto no preceito constitucional, a revelar mais do que “simples questão de organização e método orçamentário”, o professor Fernando Facury Scaff aponta a importância da norma tendo em vista o “ sistema das liberdades públicas no País”, nos seguintes termos:

Trata-se de uma regra que veicula o valor liberdade, pois permite que o legislador orçamentário disponha, durante seu mandato, de recursos financeiros para implementar seu programa de governo, consoante as diretrizes estabelecidas pela Constituição. A norma concretiza a liberdade do legislador orçamentário, com exceção para a vinculação da receita de impostos para gastos com saúde e educação, o que é uma garantia financeira para a efetivação desses direitos sociais. A busca por recursos deve se dar na disputa legislativa orçamentária, e não através de vinculações normativas. Ocorre que muitas vezes grupos de pressão buscam capturar verbas do orçamento de forma perene, diretamente da fonte de receitas, congelando benefícios que ficariam blindados contra mudanças legislativas que podem ocorrer de ano para ano, fruto do processo orçamentário. O que é assegurado pela Constituição apenas para a efetiva fruição dos direitos fundamentais referente à saúde e educação, como exceção à tal liberdade,



**ADI 6129 MC / GO**

corre o risco de se tornar um feudo de benefícios nada republicanos.

(Liberdade do Legislador Orçamentário e Não-afetação – captura *versus* garantia dos direitos sociais. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 150).

A matéria não é nova, considerada a jurisprudência do Supremo. O Plenário, em várias oportunidades, assentou a desarmonia, com a Lei Maior, de normas mediante as quais promovida vinculação de receita de impostos a determinada despesa, ressalvados os casos excepcionados em sede constitucional. A propósito, confirmam as seguintes ementas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 7/97, DE RONDÔNIA, QUE INSERIU NOVO § 1.º NO ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 167 DA CARTA DA REPÚBLICA.

Não se enquadrando entre as exceções previstas no texto constitucional, a vinculação de receitas operada pela norma rondoniense impugnada viola o inciso IV do mencionado artigo da Constituição Federal. Ação julgada procedente.

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.848, relator o ministro Ilmar Galvão, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 25 de outubro de 2002.)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N. 26/97. CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ESPORTIVAS MEDIANTE CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS. CONTRIBUINTES DO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 167, INCISO IV, DA

## **ADI 6129 MC / GO**

### **CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas.

2. O ato normativo atacado faculta vinculação de receita de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da vinculação do imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA, contida na LC 26/97 do Distrito Federal.

(Ação direta de nº 1.750, relator o ministro Eros Grau, com acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 13 de outubro de 2006.)

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. INCENTIVO TARIFÁRIO. GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ÁGUA. VINCULAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DISTRITAL 3.383/2004.**

1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a presente situação normativa representa burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da Constituição da República. Precedentes: ADI 2529, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 06.09.2007; ADI 1750, Rel. Min. Eros Grau, DJ 13.10.2006; ADI 2848 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02.05.2003; e ADI 1848, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25.10.2002.

2. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá procedência, para fins de afirmar a inconstitucionalidade da Lei Distrital

**ADI 6129 MC / GO**

3.383/2004, excetuado o art. 4º não conhecido.

(Ação direta de nº 4.511, relator o ministro Edson Fachin, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de abril de 2016.)

Inviável é a adoção de desfecho diverso. À luz da diretriz consagrada por este Tribunal, surge com extravagância ímpar a vinculação, pelo preceito questionado, da aplicação mínima de recursos “em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto fluvial e balsa” ao equivalente a “dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA”.

Acabou-se por manietar a atuação do legislador estadual ordinário, restringindo-lhe a liberdade de destinação das receitas oriundas do recolhimento de imposto ante a margem de apenas um terço do valor arrecadado. Em síntese, coloca-se verdadeira camisa de força no Parlamento, a quem compete desempenhar papel central no regime democrático: a atividade de alocação de recursos escassos, observada, de maneira deliberativa, a tomada de decisões políticas a revelarem os rumos e as prioridades da Administração na gestão da coisa pública.

Assentada a plausibilidade jurídica a autorizar a atuação, em sede cautelar, do Supremo, cumpre suspender os efeitos do artigo 45, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017.

(III) Artigo 45, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017.

Retomando o raciocínio anteriormente construído, vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, verifica-se haver a Constituição Federal excepcionado, observada a regra geral, a destinação de recursos voltados à promoção de ações e serviços públicos na área da saúde, bem assim à manutenção e ao desenvolvimento do

**ADI 6129 MC / GO**

ensino – aspectos essenciais da dignidade humana e deveres inalienáveis do Estado, constituindo elementos centrais do projeto constitucional inaugurado em 1988.

É dizer, o fez ante a relevância dos direitos sociais em jogo, alçados à condição de verdadeiros direitos fundamentais de caráter prestacionais; afinal, a expressão “direitos e garantias individuais”, contida no inciso IV do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, não pode ter leitura estrita, abrangendo somente os ditos de primeira geração.

Firme nesse espírito, cuidou o constituinte – em sede tanto originária, quanto derivada – de estabelecer, considerada a arrecadação anual, valores mínimos a serem despendidos, pelos diversos entes da Federação, com saúde e educação – artigos 198, § 2º, inciso II, e 212, cabeça. Eis o teor dos preceitos, transcritos para fim de documentação:

Artigo 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 15.

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**ADI 6129 MC / GO**

Ao suspender a exigência de atrelamento, em determinado exercício fiscal, à receita efetivamente arrecadada, dos gastos estaduais com “ações e serviços públicos de saúde” e “manutenção e desenvolvimento do ensino”, limitando-os ao montante correspondente às despesas do exercício anterior “corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL”, a Emenda à Constituição de Goiás nº 54/2017 promoveu, pelo prazo de dez anos, desvinculação à margem do figurino constitucional – artigos 198, § 2º, inciso II, e 212, cabeça, da Lei Maior.

Uma vez atado o teto de gastos com saúde e educação ao total de despesas do exercício anterior, desobriga-se a Administração de promover acréscimo dos valores direcionados às áreas caso verificado incremento de receita, devendo obediência apenas ao novo limite criado, e não mais ao piso constitucionalmente estabelecido. Conforme salientado, na inicial, pela Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge,

[...] ainda que a aludida emenda não crie tetos específicos, mas apenas um teto global de gastos, e por essa razão não se pode alegar que, necessariamente, haverá a redução dos investimentos em áreas sensíveis como saúde e educação, é certo afirmar que não mais subsistem as exigências que pendiam sobre o ente estatal, fato que diminui o controle do que deveria ser efetivamente revertido em benefício desses setores.

Vale dizer que, para o aumento dos investimentos, o Estado deverá contar, obrigatoriamente, com a redução de outros gastos, com vistas a resguardar o teto global, o que refoge de qualquer garantia outrora conferida pela Constituição Federal.

Antecipando-se a possíveis objeções notada a inequívoca semelhança entre o inciso I do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, e o inciso II do

**ADI 6129 MC / GO**

artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, na forma da Emenda de nº 95/2016, vale reiterar: o Novo Regime Fiscal da União possui eficácia limitada à esfera da Administração federal.

Sob tal ângulo, a exceção de caráter temporário promulgada pelo Congresso Nacional diz respeito tão somente ao ente central, razão pela qual os Estados continuam submetidos ao versado nos artigos 198, § 2º, inciso II, e 212, cabeça, da Lei Maior.

No exercício da jurisdição constitucional, compete ao intérprete, atento aos limites semânticos impostos pela Lei das leis, priorizar compreensão que mais se coadune com a Carta de 1988, surgindo pertinente a adoção de técnica de controle a implicar a declaração de inconstitucionalidade do preceito apenas quanto a determinado enfoque.

Para tanto, cumpre emprestar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, visando resguardar a aplicação dos percentuais mínimos descritos na Lei Maior para investimentos em saúde e educação considerada a receita efetivamente arrecadada pelo Estado de Goiás, 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.

Tal solução não se presta a infirmar a louvável preocupação do constituinte derivado no intuito de conter a escalada das despesas públicas na esfera local; revela, ao contrário, a necessidade de guardar-se, sobretudo em tempos de crise, posição de respeitosa vassalagem ao que contido na Constituição Federal, especialmente ante o tratamento diferenciado conferido, pela Carta de 1988, aos direitos sociais.

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 pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de

**ADI 6129 MC / GO**

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.

**11/09/2019**

**PLENÁRIO**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Cumprimento o eminente Relator pelo exaustivo e objetivo voto, proferido em uma ação tão complexa. Ele, inclusive, coincide com o meu. Antecipo, portanto, que acompanho integralmente o Relator.



11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradora-Geral da República contra a Emenda nº 54/2017 e os arts. 2º e 4º da Emenda nº 55/2017, os quais, alterando a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecem “regime de limitação dos gastos correntes dos Poderes daquele Estado e dos órgãos governamentais autônomos até 31 de dezembro de 2026”.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

**“Emenda Constitucional nº 54/2017**

Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes dispositivos:

‘Art. 40. **Fica instituído**, com vigência até 31 de dezembro de 2026, o **Novo Regime Fiscal – NRF** –, de que tratam os arts. 41 a 46, ao qual se sujeitam os Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público).’

‘Art. 41. Na vigência do NRF, **a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental autônomo** nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente

**ADI 6129 MC / GO**

**realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido** da variação do índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, ou da Receita Corrente Líquida – RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.

‘Art. 42. O NRF **poderá ser revisto** quando da propositura, pelo Governador do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **a partir do terceiro exercício de sua vigência, desde que atendidas, pelo menos, duas das seguintes condições:**

I – **redução** do comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – eliminação dos **restos a pagar** de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira;

III – provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam o **investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL.**’

‘Art. 43. Será responsabilizado, na forma da lei, o ordenador de despesa que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência, em consonância com as disposições do art. 41.’

‘Art. 44. No caso do art. 43, aplicam-se, no exercício seguinte ao descumprimento do limite ali previsto, **as seguintes vedações** ao Poder ou órgão governamental autônomo responsável por ele:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou subsídio de servidor ou empregado público e militar, inclusive do previsto no inciso XI do art. 92 desta Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada

**ADI 6129 MC / GO**

em vigor da Emenda Constitucional instituidora do referido limite;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;

V – realização de concurso público, exceto no âmbito das Secretarias de Estado da Saúde, de Educação, Cultura e Esporte e de Segurança Pública e Administração Penitenciária ou quando se destinar, exclusivamente, a reposição ou instalação de órgão jurisdicional ou ministerial ou da Defensoria Pública;

VI – as exceções ao descumprimento do limite definido no art. 41 não exime o Poder ou órgão governamental autônomo de cumprir os limites globais definidos em lei complementar federal para despesa total com pessoal, observado o que dispõe o art. 113 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de descumprimento pelo Poder Executivo do limite referenciado no art. 41, aplicam-se-lhe, no exercício subsequente, as seguintes restrições:

I – a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior;

II – fica vedada a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.'

'Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

I – em ações e serviços públicos de **saúde** e em

**ADI 6129 MC / GO**

manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às **aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL**, na forma do art. 41;

II – em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa corresponderão, em cada exercício financeiro, a dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.’

Art. 46. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:

I – só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde;

II – fica suspensa a eficácia dos dispositivos legais e infralegais de que decorram progressões funcionais por antiguidade ou merecimento e, conseqüentemente, majorações da despesa com pessoal, devendo a permanência dos mesmos no ordenamento jurídico ser avaliada com vistas à sua revogação ou modificação’.

Art. 2º O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8º:

‘Art. 113. [...] § 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, **não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.**’

**ADI 6129 MC / GO**

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

**Emenda Constitucional nº 55/2017**

Art. 2º. Os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 41. [...] Parágrafo único. Somente para o exercício de 2018, no âmbito dos Poderes e órgãos governamentais autônomos nominados no art. 40, a despesa corrente, em cada exercício, deduzidas as despesas do fundo previdenciário e do fundo financeiro do RPPS, **não poderá exceder** o respectivo montante da despesa corrente orçada e suplementada no exercício imediatamente anterior, com aquela mesma dedução, acrescido da variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA –, ou da Receita Corrente Líquida – RCL –, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.’

‘Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as **aplicações mínimas** de recursos pelo Estado:

[...]

[...]

Art. 4º. O § 8º do art. 113 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 113. [...] § 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, **não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores**

**ADI 6129 MC / GO**

**referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais**, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.” (grifos nossos).

Não obstante a requerente intencione a declaração de inconstitucionalidade das referidas emendas estaduais em seu todo, é necessário que se promova uma análise de caráter específico.

**I) DO NOVO REGIME FISCAL NO ÂMBITO ESTADUAL (ARTS. 40 a 44 E 46 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ACRESCIDOS PELO ARTS. 1º DA EC 54 E 2º DA EC 55/2017 DO ESTADO DE GOIÁS)**

Conforme se infere da inicial, a Procuradoria-Geral da República pretende utilizar o novo regime fiscal instituído por força da Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC do Teto dos Gastos) como parâmetro para o controle de constitucionalidade das normas questionadas, as quais estipulam regime de contenção de gastos no âmbito do Estado de Goiás.

Alega a PGR que

“[a]s emendas constitucionais goianas dispuseram de forma mais leniente sobre o controle de verbas públicas do que o parâmetro consolidado pela EC 95/2016: prazo de vigência menor (ADCT/CE, art. 40-caput), possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência (ADCT/CE, art. 42), rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos (ADCT/CE, art. 44).

(...)

Não poderiam as emendas constitucionais estaduais instituir regime fiscal mais brando do que o modelo definido pela EC 95/2016, especialmente no que se trata de despesas e limites divorciados da lei de responsabilidade fiscal, sob pena de afronta ao modelo constitucional de repartição de competência legislativa, que confere à União a atribuição de

**ADI 6129 MC / GO**

dispor sobre normas gerais de direito financeiro”.

Ocorre que o regime fiscal a que alude a EC nº 95/16 da Carta Republicana, segundo consta do art. 106 do ADCT, vigorará “no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.

Com efeito, verifica-se que o novo regime fiscal estipulado no âmbito federal não deve ser utilizado como parâmetro para a análise da constitucionalidade das normas questionadas, porquanto os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95/16, no plano federal, não restringem a criação de regimes fiscais pelos estados-membros.

**Meirelles e Oliveira** ponderam que

“[o] Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015 apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação” (MEIRELLES, Henrique de Campos; OLIVEIRA, Dyogo Henrique. Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 15 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintgra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintgra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)>. Acesso em: 8 abr. 2017).

Assim, a elaboração de normas definidoras de limites de gastos correntes estaduais, tais quais as que estabelecem o prazo de vigência, a possibilidade de revisão desse prazo, as restrições em caso de

**ADI 6129 MC / GO**

descumprimento dos limites impostos, insere-se na autonomia do ente federativo, o que está de acordo com a competência legislativa concorrente para dispor sobre matéria financeira, nos termos do disposto no art. 24, I, da CF/1988. Desse modo, os estados-membros estão autorizados a instituir regime fiscal próprio, desde que observadas as diretrizes nacionais estabelecidas.

É o que ocorre no caso em comento, em que as Emendas Constitucionais nº 54 e 55/2017 do Estado de Goiás instituem política de contenção de gastos no âmbito estadual; i) o art. 40 do ADCT estadual institui o novo regime fiscal no âmbito estadual; ii) o art. 41 estipula a política de contenção no sentido de que “a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder (...) o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício anterior”, prevendo índice de correção monetária para tanto; iii) o art. 42 dispõe sobre a possibilidade de revisão desse novo regime desde que atendidas as condições nele estipuladas; iv) o art. 43 responsabiliza o ordenador de despesa que der causa ao descumprimentos dos limites impostos; e, por fim, v) o art. 44 estabelece vedações ao Poder Público para o exercício seguinte no caso de descumprimento a que alude o art. 43.

**Nessa conformidade, é de se concluir, em análise perfunctória própria do regime cautelar, que os arts. 40 a 44 e 46 do ADCT da Constituição do Estado de Goiás, na redação conferida pelas EC nº 54 e 55/2017, não estão eivados de inconstitucionalidade.**

**II) ESTIPULAÇÃO DE CÁLCULO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL (ARTS. 2º DA EC 54 E 4º DA EC 55/2017, QUE MODIFICARAM O ART. 113, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS)**

No que se refere aos **limites de despesa com pessoal**, o art. 169 da Constituição Federal dispõe que “[a] despesa com pessoal ativo e inativo da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar**”.



## **ADI 6129 MC / GO**

O art. 2º da EC nº 54 e o art. 4º da EC nº 55 do Estado do Goiás, que modificaram a redação do art. 113, § 8º, da Constituição Estadual, promoveram a alteração do conceito de despesas públicas com pessoal, tendo expressamente excluído dos gastos com pessoal as despesas com pensionistas e com o imposto de renda retido na fonte, **in verbis**:

“Art. 113. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites globais estabelecidos em lei complementar federal.

(...)

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, **não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais**, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017” (CE, art. 113, § 8º – grifo nosso).

Conforme mencionado, o art. 169 da CF atribuiu à União a competência para definir os limites da despesa com pessoal. Nesse aspecto, o constituinte delegou à legislação complementar a atribuição de fixar os limites com esses gastos. Em cumprimento a esse mandamento foi publicada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, nos arts. 18 a 24, fixou os limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, em termos globais e setoriais, incluindo de forma expressa as despesas com pensionistas (art. 18) e determinando as correspondentes exceções (art. 19, § 1º), além de criar medidas de controle das despesas, quando da aproximação ou transgressão dos limites estabelecidos.

Esses limites traçados pela legislação complementar federal servem como parâmetros a serem observados em âmbito nacional, conforme já decidido no julgamento da ADI nº 5.449/RR-MC, Relator o Ministro **Teori Zavaski**, cuja ementa ora transcrevo:

**ADI 6129 MC / GO**

**“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de **conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.** 3. **Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos.** 4. **Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indis põs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF.** 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos ‘ex nunc’ (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da**

**ADI 6129 MC / GO**

expressão ‘Poder Legislativo 4,5%’, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015” (DJe de 22/4/16).

Ademais, conforme destaquei no julgamento da ADI nº 4.426/CE, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJe de 18/5/11, [a] expressão “não poderá exceder”, presente no art. 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assenta a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma.

Com efeito, os arts. 2º da EC nº 54 e 4º da EC nº 55/2017, que modificaram o art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, versando sobre cálculo do limite de despesa total com pessoal, ao estabelecerem regime contrário ao da Lei de Responsabilidade Fiscal, vão de encontro ao assentado nos arts. 24, I, e 169, da CF.

**III) VINCULAÇÃO DE GASTOS COM A ARRECADAÇÃO DE IPVA (ART. 45, II, DO ADCT ESTADUAL, ACRESCIDO PELA EC nº 54 E PELA EC nº 55/2017 DO ESTADO DE GOIÁS)**

O art. 45, II, do ADCT da Constituição do Estado de Goiás estabelece hipótese de vinculação mínima de receita proveniente do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) a “II - (...) manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa”, em nítida violação do que dispõe o art. 167, IV, da Constituição Federal, **in verbis**:

“Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de

## **ADI 6129 MC / GO**

recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo” (grifo nosso).

Trata-se do **princípio da não afetação de impostos**, uma forma de preservação da flexibilidade orçamentária que garante que o legislador orçamentário disponha de recursos públicos com liberdade, de acordo com as necessidades existentes. Conforme afirma José Afonso da Silva (**Comentário contextual à Constituição**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 697),

“(…) [a] **doutrina condena a vinculação de receitas a priori**, tanto que a não-vinculação se erige em princípio orçamentário. E a técnica do orçamento-programa é a mais refratária à vinculação de receitas. Ela quer que os recursos sejam livres e à disposição para a realização de obras e serviços, em conformidade com as necessidades existentes e em obediência à escala de prioridades estabelecida a partir de análise rigorosa da situação existente” (grifo nosso).

### A jurisprudência da Corte

“é pacífica no sentido de que a presente situação normativa representa burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da Constituição da República” (ADI nº 4511/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Edson Fachin**, Dje de 20/4/16).

Nesse contexto, cito o entendimento da Corte de que

**ADI 6129 MC / GO**

“[o] artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação” (ADI nº 5.897/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJde de 1º/8/19).

Com efeito, parece incontestado ser inadmissível que o Estado de Goiás imponha aplicações mínimas de recursos provenientes da arrecadação do IPVA na manutenção e na reconstrução de determinadas obras, por vedação expressa contida no art. 167, IV, da Constituição Federal.

**IV) GASTOS MÍNIMOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO (ART. 45, I, DO ADCT ESTADUAL, ACRESCIDO PELAS EC 54 E 55/2017 DO ESTADO DE GOIÁS)**

No que se refere aos gastos com saúde e educação, a Constituição Federal estabelece um percentual mínimo de recursos públicos a serem aplicados pelos entes federativos nessas áreas, conforme previsão dos arts. 198 e 212:

“Art. 198. As **ações e serviços públicos de saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes

## ADI 6129 MC / GO

diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

**II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;**

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 30" (grifo nosso).

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos**, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**” (grifo nosso).

A legislação goiana desatrelou esses gastos da receita efetiva arrecadada, passando a considerar os limites do teto do valor despendido no exercício anterior:

“Art. 45 - A partir do exercício financeiro de 2018, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

I - em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, **às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior**, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41.” (grifo nosso).

## **ADI 6129 MC / GO**

Vê-se que o dispositivo goiano assemelha-se ao art. 110, II, do ADCT da Constituição Federal, que assim dispõe:

“Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”

Entretanto, conforme verificado, o novo regime fiscal instituído pela Emenda nº 95/96 da Carta Republicana se refere exclusivamente à União, sendo os demais entes federados submetidos aos percentuais estabelecidos nos arts. 198 e 212 do Texto Maior.

Nesse contexto, **seria possível atribuir interpretação conforme ao art. 45, I, do ADCT estadual, desde que a aplicação de recursos resultantes de sua previsão não seja inferior ao limite mínimo estabelecido na Constituição Federal (art. 198, § 2º, e 212).**

### **V) CONCLUSÃO**

Ante o exposto, com esses fundamentos, **acompanho o Relator e concedo a medida cautelar, em parte, para**

(a) suspender a eficácia dos arts. 2º da EC nº 54 e 4º da EC nº 55 do Estado de Goiás e, conseqüentemente do art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, com a redação conferida por essas emendas, os quais

**ADI 6129 MC / GO**

estipulam critérios diferenciados para o cálculo do limite de despesa com pessoal;

(b) suspender a eficácia do art. 45, II, do ADCT do Estado de Goiás, acrescido pela EC nº 54 daquele estado, o qual determina a vinculação de receita mínima da arrecadação do IPVA a finalidade específica;

(c) conferir interpretação conforme ao art. 45, inciso I, do ADCT estadual, cuja constitucionalidade estará condicionada à observância de que a aplicação dos recursos resultantes de sua previsão não seja inferior ao limite mínimo estabelecido na Constituição Federal (arts. 198, § 2º, e 212) no que se refere aos gastos com saúde e educação.

É como voto.



11/09/0019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, inicialmente, cumprimento a Doutora Raquel, pela sustentação oral; o Doutor Alberto Pavie Ribeiro; também parabenizo o detalhado e minucioso voto do Ministro Marco Aurélio. Já digo que por se tratar, como o próprio eminente Ministro-Relator disse, de medida cautelar, eu vou ser sintético nas questões cautelares. Aqui, como já foi dito, é uma ação direta pedindo cautelar com relação às Emendas 54 e 55, ambas de 2017, à Constituição do Estado de Goiás.

Entendo, sem entrar no mérito de cada artigo, que, na jurisdição constitucional, a concessão da medida cautelar, assim como de resto no Direito, necessita da comprovação de perigo de lesão irreparável e do *fumus boni juris*, até porque há o princípio e a presunção de que os atos normativos são constitucionais. Há também, na jurisdição constitucional, a possibilidade de concessão de cautelar, e essa CORTE tem vários julgados nesse sentido, cito exemplificativamente a ADI 425, do eminente e saudoso Ministro Paulo Brossard, e a ADI 3.401 de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes. Na jurisdição constitucional, no controle abstrato, há uma maior discricionariedade na análise das medidas cautelares com uma conveniência político-institucional, nessa análise, para que se chegue, posteriormente, à análise do mérito, principalmente quando há plausibilidade inequívoca e, como no caso, riscos sociais, riscos individuais, e mais, riscos à própria gestão da coisa pública, gestão da Administração Pública.

Entendo, portanto, presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*. Em princípio, numa análise preliminar, as Emendas Constitucionais contrariam o artigo 24, I, § 1º, a questão da competência concorrente. Há competência concorrente para o direito financeiro, mas há competência concorrente estadual para normas complementares, não normas que substituem aqui totalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

**ADI 6129 MC / GO**

Ora, se eu não gosto do teto e não posso mudar o teto, então eu retiro o que faz parte do todo e que bateu no teto; se eu não quero respeitar a vinculação obrigatória prevista na Constituição quanto à saúde e à educação, então eu faço uma média do anterior. Ou seja, se não posso mudar a norma fim, mudo as normas meio, isso, a meu ver, numa análise inicial, não é competência concorrente.

Aqui, seria uma competência substitutiva. 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.

E o art. 41 foi suspenso pelo voto do eminente Relator. Na verdade, o art. 45, I, visa exatamente burlar também os limites mínimos de saúde e

**ADI 6129 MC / GO**

educação, porque coloca nesse cálculo tudo o que está no art. 41, parágrafo único - nisso acompanho o eminente Ministro-Relator - e acaba burlando as regras de responsabilidade fiscal.

Em outras palavras, não vejo a possibilidade aqui de uma interpretação conforme em relação ao art. 45, I, dentro da ideia de que cabe interpretação conforme quando houver várias interpretações, houver um espaço conflituoso, onde algumas delas são constitucionais. Aqui, é absolutamente inconstitucional porque se refere a um art. 41, que também é inconstitucional. Expurgar mesmo que cautelarmente, suspender a eficácia desse inciso remete à Constituição Federal a aplicação integral dos limites ali previstos como absolutamente necessários.

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.

**11/09/0019**

**PLENÁRIO**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, a divergência que se estabelece com a manifestação do eminente Ministro Alexandre de Moraes, na verdade, defere integralmente a medida cautelar, sendo que o eminente Ministro-Relator, o Ministro Marco Aurélio, deferiu em parte substancial, mas não votou nomeadamente nessa questão por último referida, que é a aplicação mínima em saúde e educação.

Eu tenho declaração de voto que corporifica o estudo que levei a efeito e vou juntá-la. Peço vênia ao eminente Ministro-Relator, Ministro Marco Aurélio, e a conclusão que tenho é também pela concessão integral da medida cautelar nos termos da divergência.

Portanto, acompanho o eminente Ministro Alexandre de Moraes.

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar ajuizada pela Procuradoria Geral de República em face da EC n.54/2017 do Estado de Goiás que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) naquela unidade federativa.

Sustenta prefacialmente o *parquet* sua inconstitucionalidade formal dado tratar de aspectos de norma geral do direito financeiro sob a competência privativa da União, inclusive, já disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No mérito aduz que as inovações trazidas pelo NRF daquela unidade federativa são mais lenientes que o previsto na EC 95; o que estaria a representar uma vulneração da Constituição Federal.

Resumidamente as questões de mérito suscitadas como inconstitucionais referem-se aos seguintes pontos: (i) previsão no art.18, da EC 54/2017 da subtração do limite das despesas com pessoal as quantias pagas aos pensionistas e imposto de renda retido na fonte (IRRF), (ii) previsão de que os montantes aplicados em saúde e educação correspondem ao valor aplicado no exercício anterior atualizados pelo IPCA.

Considerando tratar-se de apreciação cautelar onde perfunctório o juízo estabelecido com a análise dos pressupostos do *periculum in mora* e *fumus bonis iuris* passo a seguir a analisar, ainda que perfunctoriamente, cada uma das inconstitucionalidades suscitadas:

**(i) Do computo com as despesas com pessoal (art.18, da EC 54/2017):**

A EC 54/2017 traz interessante inovação legislativa, praticada, inclusive, por várias outras unidades federativas através de resoluções de

**ADI 6129 MC / GO**

suas cortes de contas à revelia da LRF, ao afastar as despesas com pensionistas e IRRF do limite das despesas com pessoal, *in verbis*:

"Art.113 .....§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais."

É bem sabido que a LRF, ao regular o prescrito no art.169 da Constituição, estabelece minuciosa sistemática de apuração das despesas com pessoal, bem como, limites a cada um dos entes e respectivos poderes na execução de sua despesa com pessoal no seu art.19 e seguintes:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição; IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 20 do art. 18; V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19; VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição; c) das demais receitas diretamente

## **ADI 6129 MC / GO**

arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Trata-se de típica norma geral de direito financeiro (art.24, I, §1º c/c art.169- *caput*), portanto, de caráter nacional cuja matéria não se encontra ao alvitre legislativo dos entes subnacionais.

Não se desconhece, por ser fato público e notório, o ajuizamento de ações cautelares ou ações cíveis originárias perante este Supremo Tribunal Federal com a pretensão de afastamento do extravassamento das despesas com pessoal com a supressão despesas com pensionistas e valores IRRF.

Contudo, os provimentos judiciais conferidos com vistas a permitir a pactuação de operações de crédito, firmaram-se única e exclusivamente pelo *periculum in mora* e juízo raso e provisório cognoscibilidade que inadmitem vulnerar o prescrito na Constituição Federal e na LRF.

Portanto, vislumbra-se, desde já, grave inconstitucionalidade da prescrição introduzida pelo NRF do Estado de Goiás em seu § 8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás, tanto na redação dada pela Emenda nº 54/2017, como no texto conferido pela Emenda nº 55/2017, instituiu disciplina paralela e contraposta à legislação federal sobre normas gerais de direito financeiro, o que implica sua inconstitucionalidade por afronta aos artigos 24, inciso I; e 169, *caput*, da Constituição Federal.

### **(ii) Aplicações mínimas em saúde e educação:**

O dispositivo do NRF do Estado de Goiás prescreve que as aplicações mínimas de recursos por aquela unidade federativa em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e em manutenção e desenvolvimento do ensino “...corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41.” (art.45).

O texto constitucional dos arts.198, §2º, II e 212 da Constituição

**ADI 6129 MC / GO**

preveem percentuais mínimos a serem investidos em saúde e educação, respectivamente, de modo que o poder constituinte derivado estadual perpetra ofensa grave à Constituição.

O texto introduzido pela EC 54/2017 ao afastar os ditames constitucionais padece, assim, de grave inconstitucionalidade.

**Diante do exposto voto por conceder a medida cautelar pretendida para suspender *in totum* a eficácia da Emenda Constitucional n.54/2017 e dos arts. 2º e 4º da EC 55/2017.**



**11/09/2019**

**PLENÁRIO**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, nada surge sem uma causa. A interpretação conforme emprestada no voto teve como base a possibilidade de o preceito, como está, o preceito da Constituição do Estado de Goiás, ultrapassar os quantitativos mínimos da Constituição Federal. Isso é possível. Daí ter caminhado para a interpretação conforme, ou seja, excluindo aquela que leve a não se observar, a menor, o que previsto na Carta Federal.

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, também trago um longo voto, no qual analiso essas questões todas. Basicamente, o meu voto coincide com as ponderações agora veiculadas pelo eminente Ministro Marco Aurélio.

Mas, na conclusão, e pelas razões apresentadas agora pelo Ministro Alexandre de Moraes, o meu voto coincide com o de Sua Excelência, eu defiro integralmente a cautelar.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Mas, Ministro, Vossa Excelência entende que é inconstitucional preceito que leve à aplicação de percentuais superiores ao piso previsto na Constituição Federal? Não há qualquer inconstitucionalidade.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Bem, eu imagino que analisar essas filigranas ou esses aspectos mais sofisticados, penso que isto poderia ficar reservado para o exame do mérito.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Ministro Lewandowski, permita-me?

Até porque, com a devida vênia ao eminente Ministro-Relator, o art. 45, I, ao se referir ao art. 41, que acabou sendo suspenso, na verdade, não é possível essa interpretação que é aplicada no máximo. Ou se aplica de forma a restringir, ou ele fica sem sentido, pelo art. 41; ou aí estaríamos adicionando um artigo. Por isso que há a minha divergência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - É porque, na verdade, se a conclusão é dar uma interpretação conforme ao art. 45, I, a fim de que a aplicação de recursos resultantes de sua previsão deverá respeitar o mínimo estabelecido após a Constituição de 88, nós chegaremos ao mesmo resultado.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – O

**ADI 6129 MC / GO**

objetivo é o mesmo. Tem-se apenas o retoque no voto do Relator.

Vossa Excelência realmente tem uma cabeça muito brilhante, não literalmente!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não é ideia de retoque algum.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Mas é um retoque, Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não se pode suspender o art. 41; o artigo se remete ao art. 41, suspende-se ao que ele se remete. Não há lógica.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A alusão ao artigo 41 é quanto à correção, Ministro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não, perdão, Excelência, é quanto à base de cálculo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, o voto está proferido, e, no Colegiado, vence sempre a maioria. Estou muito acostumado com o Colegiado.

11/09/0019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

## VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar proposta pela Procuradora-Geral da República, em que se questiona a Emenda Constitucional 54/2017 e os arts. 2º a 4º da Emenda Constitucional 55/2017, que alteraram a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de estabelecer regime de limitação dos gastos correntes dos poderes daquele Estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026.

A autora alega que “as emendas constitucionais goianas contrariam os arts. 24-I e §1º (competência da União para editar normas gerais de direito financeiro), 169-*caput* (competência da União para definir os limites de despesas com pessoal), 198-§2º-II (recursos mínimos para o custeio dos serviços públicos de saúde) e 212 (recursos mínimos para o custeio dos serviços públicos de educação) da Constituição”.

Afirma que as normas impugnadas “impõem limitações de gastos aos Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário e órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público)”.

Esclarece, nesse contexto, que, de acordo com “o artigo 41, referidos entes não poderão exceder a despesa corrente de cada exercício àquela realizada no exercício imediatamente anterior, acrescida de variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ou Receita

**ADI 6129 MC / GO**

Corrente Líquida (RCL) – esta relativa ao período de doze meses, com encerramento em junho quanto ao exercício antecedente ao do orçamento vigente”.

Diz também que, nos “termos do art. 42, por sua vez, a partir do terceiro exercício de vigência poderá referido limite ser revisto quando da propositura da LDO pelo Governador do Estado, caso preenchidas ao menos duas das condições elencadas nos incisos correspondentes”.

Anota, ainda, que os “artigos 45 e 46, na redação conferida pela Emenda, versam sobre aplicações mínimas de recursos em áreas essenciais (saúde e educação) e em áreas eleitas pelo Constituinte derivado decorrente (infraestrutura), bem como sobre o funcionalismo público no âmbito do Executivo, limitando as promoções e progressões dos servidores”.

Na mesma linha, afirma que “os artigos 43 e 44 discorrem a respeito da responsabilidade e das vedações em caso de descumprimento do Novo Regime Fiscal”.

Registra, na sequência, que a “Emenda Constitucional 54/2017 promove alteração no corpo do texto da Constituição do Estado de Goiás, acrescentando ao art. 113 o §8º, que estipula novo conceito de limite de despesa com pessoal, por meio da exclusão das despesas com os pensionistas e os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, em que os servidores públicos figurem enquanto sujeitos passivos da obrigação tributária”.

Alerta, por fim, que “a Emenda Constitucional 55/2017 cria regra especial, para o exercício de 2018, quanto ao Novo Regime Fiscal, nos termos da redação do parágrafo único do artigo 41, e altera a redação do art. 113-§8º da Constituição goiana”.

**ADI 6129 MC / GO**

Os referidos dispositivos possuem o seguinte teor:

“Emenda Constitucional 54/2017

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes dispositivos:

‘Art. 40. **Fica instituído**, com vigência até 31 de dezembro de 2026, o **Novo Regime Fiscal -NRF-**, de que tratam os arts. 41 a 46, ao qual se sujeitam os Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público).’ (NR)

‘Art. 41. Na vigência do NRF, **a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental autônomo nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA, ou da Receita Corrente Líquida - RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.**’ (NR)

‘Art. 42. O NRF poderá ser revisto quando da propositura, pelo Governador do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **a partir do terceiro exercício de sua vigência**, desde que atendidas, pelo menos, duas das seguintes condições:

I - **redução** do comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - eliminação dos **restos a pagar** de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira;

III - provisão orçamentária e disponibilidade

**ADI 6129 MC / GO**

financeira que garantam o **investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL.**' (NR)

Art. 43. Será responsabilizado, na forma da lei, o ordenador de despesa que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência, em consonância com as disposições do art. 41.' (NR)

Art. 44. No caso do art. 43, aplicam-se, no exercício seguinte ao descumprimento do limite ali previsto, **as seguintes vedações** ao Poder ou órgão governamental autônomo responsável por ele:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou subsídio de servidor ou empregado público e militar, inclusive do previsto no inciso XI do art. 92 desta Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional instituidora do referido limite;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;

V - realização de concurso público, exceto no âmbito das Secretarias de Estado da Saúde, de Educação, Cultura e Esporte e de Segurança Pública e Administração Penitenciária ou quando se destinar, exclusivamente, a reposição ou instalação de órgão jurisdicional ou ministerial ou da Defensoria Pública;

VI - as exceções ao descumprimento do limite definido no art. 41 não exime o Poder ou órgão

**ADI 6129 MC / GO**

governamental autônomo de cumprir os limites globais definidos em lei complementar federal para despesa total com pessoal, observado o que dispõe o art. 113 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de descumprimento pelo Poder Executivo do limite referenciado no art. 41, aplicam-se-lhe, no exercício subsequente, as seguintes restrições:

I - a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior;

II - fica vedada a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.' (NR)

Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

I - em ações e serviços públicos de **saúde** e em manutenção e **desenvolvimento do ensino** corresponderão, em cada exercício financeiro, às **aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL**, na forma do art. 41;

II - em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa corresponderão, em cada exercício financeiro, a dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores -IPVA.' (NR)

Art. 46. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:

I - só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde;



**ADI 6129 MC / GO**

II - fica suspensa a eficácia dos dispositivos legais e infralegais de que decorram progressões funcionais por antiguidade ou merecimento e, conseqüentemente, majorações da despesa com pessoal, devendo a permanência dos mesmos no ordenamento jurídico ser avaliada com vistas à sua revogação ou modificação.’ (NR)

Art. 2º. O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8º:

‘Art. 113 [...]

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, **não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.**’ (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação” (grifei).

“Emenda Constitucional 55/2017

[...]

Art. 2º Os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 41 [...]

Parágrafo único. Somente para o exercício de 2018, no âmbito dos Poderes e órgãos governamentais autônomos nominados no art. 40, a despesa corrente, em cada exercício, deduzidas as despesas do fundo previdenciário e do fundo financeiro do RPPS, **não poderá exceder** o respectivo montante da despesa corrente orçada e suplementada no exercício imediatamente anterior, com aquela mesma dedução, acrescido da variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo -IPCA-, ou da Receita Corrente Líquida -RCL-, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício

**ADI 6129 MC / GO**

anterior ao do orçamento em vigor.’ (NR)

‘Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as **aplicações mínimas** de recursos pelo Estado: [...]’ (NR)

Art. 3º O art. 3º da Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro de 2018. Parágrafo único. Em relação à Defensoria Pública, o Novo Regime Fiscal –NRF– somente entrará em vigor no exercício financeiro de 2019.’(NR)

Art. 4º O §8º do art. 113 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 113 [...]’

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, **não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais**, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.’ (NR)

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, salvo em relação à alteração prevista no seu art. 1º, cuja vigência iniciará em 1º de janeiro de 2019” (grifei).

Em observância à repartição de competências à que aludem os arts. 163, I e V; 165, § 9º; e 166, § 11, da Constituição Federal, há legislação federal disposta sobre normas gerais em matéria de direito financeiro e orçamentário. São a Lei Complementar 101/2000 e a Lei 4.320/1964, esta acolhida com o *status* constitucional de lei complementar, tendo em vista a matéria nela versada.

É certo que a União instituiu o Novo Regime Fiscal, por força da Emenda Constitucional 95/2016. Entretanto, os Estados-membros continuam autorizados a instituir regime fiscal próprio, porém, desde que

**ADI 6129 MC / GO**

seja igual ou mais gravoso que aquele estabelecido pela EC 95/2016.

No julgamento da ADI 5.449 MC-Ref/RR, o saudoso Ministro Teori Zavascki ressaltou esse aspecto, destacando o papel da União na estipulação de regras sobre o controle dos gastos públicos:

“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público”.

Na oportunidade, Sua Excelência observou que as regras de direito financeiro estabelecidas pela União representam um limite mínimo de austeridade a ser seguido pelos demais entes da Federação. Concluiu, por conseguinte, que não há impedimento a que os Estados-membros criem modelo fiscal mais rígido, porém nunca mais brando:

“Todavia, a regra não tem um conteúdo inteiramente vinculante. Não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido, isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas, ou então que proponham um modelo

## ADI 6129 MC / GO

diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal. Há, em normas deste tipo, uma margem adaptativa para baixo, que permanece na discricção legislativa dos Estados”.

Assim, por mais que seja salutar prestigiar o exercício das competências legislativas pelos Estados, não lhes cabe exacerbar de suas competências, como ocorreu, a meu ver, com as Emendas Constitucionais do Estado de Goiás, ora questionadas.

Demais disso, as competências legislativas dos Estados devem ser exercidas a bem do pluralismo, do respeito às singularidades locais e sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, diferentemente do que ocorre no caso vertente. Esta a *ratio* que extraio dos vários precedentes desta Casa sobre o tema, notadamente: ADI 2.663/RS e ADI 4.060/SC, ambas de relatoria do Ministro Luiz Fux; ADI 3.669, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; ADI 3.098/SP, de relatoria do Ministro Carlos Velloso; e ADI 1399/SP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa.

Verifico, nesse contexto, tal como apontado pela autora, que as emendas constitucionais goianas dispuseram de forma mais branda sobre o controle de verbas públicas do que o parâmetro consolidado pela EC 95/2016: (i) prazo de vigência menor (ADCT/CE, art. 40, *caput*); (ii) possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência (ADCT/CE, art. 42); e (iii) rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos (ADCT/CE, art. 44).

Além disso, as normas impugnadas alteraram o conceito de despesas públicas com pessoal, deixando de incluir as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte nos limites de gastos com pessoal (CE, art. 113, § 8º).

No ponto, a autora destacou a seguinte situação:

**ADI 6129 MC / GO**

“Assim evidencia o quadro da página 18, na medida em que revela, segundo o modelo da LRF-STN, os gastos com pessoal correspondentes a 52,6% do orçamento, no 3.º quadrimestre de 2018. Por outro lado, de acordo com o Novo Regime Fiscal, em que se desconsideram os gastos com pensionistas e imposto de renda retido na fonte, tal limite estaria em 43,94% do orçamento, portanto, abaixo do limite máximo de 48,6%, o que não ocorreria caso fosse adotado o modelo definido pela LRF-STN”.

No que concerne à alegada incompatibilidade do art. 113, § 8º, da Constituição Estadual ora em exame, também acolho os argumentos da ilustre Procuradora-Geral da República.

É que o art. 169 da Constituição Federal atribui à União a competência para definir os limites da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Daí por que esse Ente Central editou a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, nos arts. 18 a 23, dispõem sobre despesas com pessoal.

Parece não haver espaço para dúvidas quanto à conceituação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que expressamente considerou os pensionistas para a apuração da despesa total com pessoal. Parece-me que o art. 169 da Constituição Federal acertadamente incluiu os pensionistas no cômputo da despesa com pessoal, haja vista que a sua figura está atrelada à figura do servidor e representa um dispêndio para o erário.

Por outro lado, em decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes já anotou que, em se tratando de parcela que integra a remuneração bruta do servidor, o imposto de renda retido na fonte encontra-se no conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da LRF. Veja-se o que

**ADI 6129 MC / GO**

consignou Sua Excelência na ACO 3.133/DF:

“Tal controvérsia reside na discussão se o imposto de renda, devido pelo servidor, retido na fonte pelo próprio ente estadual, deve estar jungido ao limite descrito no art. 20 da LRF, considerando a edição da Resolução 16.769/2003-TCE/PA pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará. [...]

É clarividente que qualquer dispêndio do ente estadual, inclusive com encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, deve ser incluído no montante de limite de despesa com pessoal.

E nem se argumente que, em razão do disposto do art. 157, I, da CF, o imposto de renda retido na fonte ‘sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles [Estados e Distrito Federal], suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem’ seria de titularidade do próprio órgão pagador estatal.

Isso porque a norma da LRF é extreme de dúvidas em determinar que qualquer espécie remuneratória paga ao servidor deve ser incluída no cômputo do limite correspondente a cada ente, seja ela ‘vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza’.

É cediço que o imposto de renda possui como fato gerador a obtenção de renda, de sorte que o valor retido na fonte correspondente a tal exação compõe a remuneração bruta desembolsada pelo Poder Público.

Entendimento em sentido contrário levaria à retirada dessa parcela da remuneração do servidor lato sensu (imposto de renda retido na fonte) de qualquer submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal, e seus princípios correlatos (transparência, prevenção de riscos fiscais, probidade etc.), a qual não precisaria constar como despesa de pessoal e, de outro lado, tampouco receita corrente líquida, apesar de se considerar contábil e legalmente como receita do ente público e despesa,

**ADI 6129 MC / GO**

criando recurso/dispêndio financeiro indene de proteção jurídico-fiscal”.

Com efeito, não estando elencado no rol taxativo das exceções do § 1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o imposto de renda retido na fonte integra o cálculo do limite de pessoal.

Por consequência, essas duas exceções contidas no art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, quanto ao alcance do conceito de despesas de pessoal para fins de incidência das normas financeiras, flexibilizam as normas gerais de responsabilidade fiscal estabelecidas pela União, o que se configura incompatível com a ordem constitucional.

Com essa mesma compreensão, trago a ementa do julgamento que referendou a Medida Cautelar na já referida ADI 5.449/RR, de relatoria do Ministro Teori Zavascki:

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a

## **ADI 6129 MC / GO**

envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, *caput*, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. **Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos.** 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indis põe abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, *caput*, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos ‘ex nunc’ (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão ‘Poder Legislativo 4,5%’, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015” (grifei).

Com relação aos gastos mínimos com saúde e educação, verifico que a Emenda Constitucional goiana 54/2017, ao acrescentar o art. 45 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desatrelou os gastos com saúde e educação da receita efetiva arrecadada – afastando-se do piso constitucional – e passou a considerar os limites gerais do teto do valor despendido no exercício anterior. Veja-se:

“Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado: I - em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41;”

A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à



## **ADI 6129 MC / GO**

saúde, o dever estatal da sua consecução, cuja garantia pressupõe “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). Para alcançar tal finalidade, fontes de receita relativas à seguridade social (arts. 195 e 198, § 1º) e o dever de gasto mínimo nas ações e serviços públicos de saúde (arts. 167, IV e 198, §§ 2º e 3º) conjugaram-se na garantia de financiamento estável e progressivo.

Trata-se da dimensão objetiva ou institucional do direito fundamental à saúde, que também se revela na sua organização administrativa por meio do Sistema Único de Saúde - SUS, concebido como uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos de saúde que prima pela descentralização, pelo atendimento integral e pela participação da comunidade em sua gestão e controle (art. 198, *caput*).

Ingo Sarlet retoma, a esse propósito, a existência de uma eficácia dirigente e irradiante dos direitos fundamentais, na medida em que eles contêm “uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização”, bem como “fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional”.<sup>1</sup>

Para o autor, os direitos fundamentais são amparados por “deveres de proteção estatais”, que operam como verdadeiros “imperativos de tutela”, em consonância com o dever geral de efetivação atribuído ao Estado. Por isso,

“[...] é possível se extrair consequências para a aplicação e interpretação das normas procedimentais, mas também para

---

1 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 145-151.

## ADI 6129 MC / GO

**uma formatação do direito organizacional e procedimental que auxilie na efetivação da proteção aos direitos fundamentais, de modo a se evitarem os riscos de uma redução do significado do conteúdo material deles” (grifei).**

Ou seja, segundo Sarlet, o reconhecimento de direitos subjetivos fundamentais em favor dos cidadãos implica também o direito à sua “proteção mediante a organização e o procedimento”, a fim de lhes assegurar objetiva consecução por parte do Estado.<sup>2</sup>

A dimensão objetiva do financiamento adequado do direito fundamental à saúde, segundo Heleno Taveira Torres, encontra-se fundada nas garantias financeiras, assentadas constitucionalmente, de gasto mínimo e fontes próprias de receitas no bojo do orçamento da seguridade social. Torres trata da verdadeira função de efetividade dos orçamentos públicos em prol dos direitos e liberdades fundamentais:

“A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas suas máximas possibilidades.

[...] Cumpre apenas assinalar o papel do orçamento público como ‘meio’ privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades”.<sup>3</sup>

O orçamento público deve obediência aos imperativos de tutela que amparam os direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito à saúde,

---

2 Idem, p. 149-151.

3 TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 359.

**ADI 6129 MC / GO**

em sua dimensão de direito subjetivo público, e, portanto, reclama prestações positivas<sup>4</sup> do Estado que não podem ser negadas mediante omissão abusiva, tampouco podem sofrer risco de descontinuidade nas ações e serviços públicos que lhe dão consecução, com a frustração do seu custeio constitucionalmente adequado.

A noção do que seria tal custeio adequado obviamente há de assentar-se em bases juridicamente estáveis (conforme assegura o princípio da segurança jurídica) e fiscalmente progressivas (em consonância com os princípios da proporcionalidade e reserva do possível). Esse, por sinal, foi o sentido da bela análise empreendida pelo Ministro Celso de Mello no exame da ADPF-MC 45/DF, na qual asseverou não caber a manipulação da atividade financeira do Estado que inviabilizasse o estabelecimento e a preservação do direito à saúde:

“[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

**Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.**

**Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo**

---

4 Como se lê expressamente a partir do rol de competências materiais atribuídas aos entes da federação nos arts. 23, II e 30, VII e ao SUS no art. 200 pela Constituição de 1988.

**ADI 6129 MC / GO**

**objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade” (grifei).**

É imperativa, pois, a conclusão de que, ao direito fundamental à saúde, correspondem garantias fundamentais de organização sistêmica (SUS) e de financiamento suficiente e progressivo,<sup>5</sup> conforme a disponibilidade das receitas da seguridade social e o piso de custeio no setor.

Tal arranjo protetivo visa a máxima proteção do direito à saúde, na medida em que seu dever de realização progressiva decorre da lógica do próprio art. 5º, § 1º, da Constituição, segundo o qual “a todas as normas de direitos fundamentais há de se outorgar a máxima eficácia e efetividade possível, no âmbito de um processo em que se deve levar em conta a necessária otimização do conjunto de princípios (e direitos) fundamentais, sempre à luz das circunstâncias do caso concreto”.<sup>6</sup>

Como bem delineado pela Procuradora-Geral da República na peça inicial desta ação,

---

5 Em rota de consonância com o dever de implementação progressiva dos direitos no nível máximo de recursos disponíveis, conforme o art. 2º, item 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (promulgado pelo Decreto 591/1992); bem como com a obrigação de adotar medidas até o máximo da disponibilidade orçamentária, inscrita no art. 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de São Salvador (promulgado pelo Decreto 3.321/1999).

6 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 17.

**ADI 6129 MC / GO**

“Ao vincular o limite de gastos às despesas do exercício anterior, o administrador não se encontra mais obrigado a aumentar os investimentos nessas áreas em caso de incremento de receita, devendo apenas obedecer o novo teto criado. Ainda que a aludida emenda não crie tetos específicos, mas apenas um teto global de gastos, e por essa razão não se pode alegar que, necessariamente, haverá a redução dos investimentos em áreas sensíveis como saúde e educação, é certo afirmar que não mais subsistem as exigências que pendiam sobre o ente estatal, fato que diminui o controle do que deveria ser efetivamente revertido em benefício desses setores. Vale dizer que, para o aumento dos investimentos, o Estado deverá contar, obrigatoriamente, com a redução de outros gastos, com vistas a resguardar o teto global, o que refoge de qualquer garantia outrora conferida pela Constituição Federal. E a questão cinge-se na possibilidade de emenda à Constituição Estadual proceder à desafetação tributária expressa da Constituição Federal. Se por um lado a Constituição Federal veda a afetação da receita originada de impostos (CF, art. 167-IV), de outro verificam-se exceções expressas na própria Constituição que manifestamente restringem o exercício do poder constituinte derivado decorrente em razão da explícita vinculação tributária”.

Nesse contexto, como anota Ana Paula de Barcellos,

“[...] o constituinte originário não deixou ao livre alvedrio do legislador ordinário, isto é, da maioria episodicamente no poder, o estabelecimento das prioridades e nem muito menos quanto devem investir nas áreas de educação e saúde, principalmente. Ao contrário, vinculou-o desde logo às prioridades que previamente estabeleceu, indispensáveis ao alcance das metas propostas, e, mais que isso, ao quanto se deve investir nos respectivos setores, de modo a tornar até mesmo sindicáveis pelo poder judicial as respectivas políticas públicas

**ADI 6129 MC / GO**

à luz do princípio da eficiência a que se submete a administração pública”.<sup>7</sup>

Diferentemente do que se suscita usualmente, tal prioridade alocativa dos orçamentos públicos em favor do custeio das ações e serviços públicos de saúde não foi fixada apenas nos § 2º e § 3º do art. 198 da Constituição de 1988, a partir da Emenda 29/2000.

A bem da verdade, o constituinte originário já havia indicado no então parágrafo único do art. 198 que “o sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”. Para que houvesse absoluta clareza a respeito de tal dever de custeio, o constituinte originário também cuidou de estabelecer regra de proporcionalidade provisória no art. 55 do ADCT, no intuito de assegurar que 30% (trinta por cento) do orçamento da seguridade social fosse vertido à política pública de saúde (art. 165, § 5º, III, da CF).

Não é sem razão que a destinação das contribuições sociais, tal como definida nos arts. 149, 194, parágrafo único, V e VI e 195, visa ao custeio da seguridade social (de cujo tripé substantivo a saúde participa) e persiste constitucionalmente hígida, a despeito das regras de desvinculação parcial de receitas que remontam desde a Emenda Constitucional de Revisão 1/1994<sup>8</sup> e que têm sido sucessivamente prorrogadas no ADCT desde então, até a recente Emenda Constitucional 93/2016.

---

7 BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

8 Interessante retomar o fato de que o Fundo Social de Emergência, na forma do art. 71 acrescido ao ADCT pela ECR nº 1/1994, em tese, visava, dentre outras finalidades, ao custeio da saúde pública, muito embora não tenha sido essa sua destinação efetiva, em face da demanda de estabilização monetária e conforme o caminho seguido ao longo das Emendas Constitucionais nº 10/1996, 17/1997, 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016.

**ADI 6129 MC / GO**

Como o direito à saúde reclama prestações positivas e diante das diversas omissões governamentais quanto ao cumprimento do seu arranjo constitucional protetivo (SUS e financiamento suficiente no bojo do orçamento da seguridade social), o constituinte derivado, por meio da EC 29/2000, pretendeu mitigar a vulnerabilidade fiscal das ações e serviços públicos de saúde, com o dever de gasto mínimo em moldes análogos ao piso da educação.

A inserção dos citados § 2º e § 3º no art. 198 e do art. 77 no ADCT foi feita na EC 29/2000, para conter o risco de retrocesso no financiamento do SUS, sobretudo após a segregação da fonte de custeio da previdência social no bojo do orçamento da seguridade (art. 167, XI, com a redação dada pela EC 20/1998). Segundo Élica Graziane Pinto,

“[...] a vinculação de gasto mínimo nas ações e serviços públicos de saúde revelou-se, com o passar dos anos no pós-Constituição de 1988 e com a segregação setorial do orçamento da seguridade social, como uma medida juridicamente necessária. A política pública de saúde não conseguiria mais captar recursos do conjunto da arrecadação de contribuições sociais. Tampouco poderia se equiparar, do ponto de vista de estrutura estável de financiamento, à previdência social. Tal fragilidade adveio da reforma previdenciária de 1998 [...], que tornou exclusivas desse setor algumas das mais robustas contribuições sociais, em termos de arrecadação”.<sup>9</sup>

A escolha, feita constitucionalmente em 2000, foi pelo aperfeiçoamento do regime de financiamento do direito fundamental à saúde que vigia desde 1988, equiparando-o – em primazia fiscal – ao direito à educação. Comprovam tal esforço as alterações promovidas no art. 34, VII, e, no art. 35, III e no art. 167, IV, feitas também pela EC

---

<sup>9</sup> PINTO, Élica Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 117.

**ADI 6129 MC / GO**

29/2000, sem prejuízo da proteção adicional inscrita no art. 160, parágrafo único, II, por meio do condicionamento da entrega dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios ao cumprimento do respectivo dever de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde – ASPS.

A rota normativa verificada é de progressividade em prol do direito à saúde e da sua garantia de custeio suficiente em face dos ditames constitucionais de atendimento universal, igualitário e integral no âmbito do SUS, bem como em face da garantia de irredutibilidade no volume de benefícios<sup>10</sup> da seguridade de que trata o art. 194, parágrafo único, IV, também da Constituição.

Tantas e tamanhas têm sido as distorções fáticas no cumprimento do dever de gasto mínimo em saúde que a invocação da responsabilidade solidária na garantia de eficácia do direito fundamental perante as demandas judiciais revela-se, de fato, medida necessária, mas não suficiente para lidar com o problema. É imprescindível adicionalmente a compreensão das competências de cada ente da federação, donde deveria decorrer o correspondente rateio de recursos para fins de equilíbrio entre recursos e obrigações de despesas suportadas por cada qual.

À luz dos arts. 23, II, 30, VII, e 198 da Constituição, não poderia qualquer dos entes políticos retrair unilateral e abusivamente sua participação proporcional no volume total de recursos públicos destinados ao SUS, sem sobrecarregar os demais entes e sem impor grave risco de desestruturação no arranjo protetivo do direito fundamental.

Precisamente por isso tem sido bastante questionado judicialmente o déficit de aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, tanto na seara da responsabilização pessoal do gestor

---

10 Aqui concebidos em sentido lato, de modo a acolher não só os benefícios previdenciários e assistenciais, como também o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços públicos de saúde.



**ADI 6129 MC / GO**

inadimplente (sobretudo, improbidade administrativa) quanto na incidência das sanções de suspensão de transferências voluntárias a que se refere o art. 25, §1º, IV, **b**, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e de condicionamento das transferências obrigatórias, na forma do art. 160, parágrafo único, II, da Constituição.

Para que o dever de gasto mínimo em saúde trazido pela EC 29/2000 não seja interpretado na restrita e manipulável concepção de uma equação matemática para fins de elaboração e execução dos orçamentos anuais, é preciso extrair correlação substantiva, de fato, entre os meios fiscais e os fins constitucionais a que eles se destinam.

Assim, considerando serem material e faticamente inesgotáveis<sup>11</sup> os fins de redução do risco de doença e de outros agravos, bem como a meta de assegurar acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 196), outra alternativa não há senão manter e aprimorar o financiamento historicamente insuficiente da política pública de saúde.

Ana Paula de Barcellos, a esse respeito, pertinentemente alerta que:

“Se o Estado tem o dever de oferecer determinada prestação em matéria de saúde por força do próprio texto constitucional – isto é: se se trata de uma prioridade definida pela Constituição sob a forma de um consenso mínimo oponível a todos os grupos políticos –, parece lógico concluir que o Poder Público está obrigado a tomar decisões orçamentárias coerentes com esse dever. Veja-se: se o Estado está obrigado, pela Constituição, a oferecer serviços que custam dinheiro, concluir que o mesmo Estado estaria absolutamente livre para investir os recursos disponíveis como lhe pareça melhor – inclusive *livre* para **não** investir nos serviços referidos

11 Como já suscitado por Fernando Facury Scaff. *Direito à Saúde e os Tribunais*. In: NUNES, António José Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. *Os Tribunais e o Direito à Saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 99.

## ADI 6129 MC / GO

– parece um contrassenso.

Nesse cenário, se há carência de postos de saúde, Executivo e Legislativo estão obrigados, no âmbito do orçamento, a destinar os recursos necessários à prestação de tais serviços. **A não alocação de verbas nesses termos descreverá uma deliberação incompatível com a Constituição e, por isso mesmo, inválida. E se se trata de um dever jurídico – isto é: o dever de alocar os recursos necessários para a prestação de serviços exigidos constitucionalmente –, sua inobservância deve poder ser objeto de controle jurisdicional**<sup>12</sup> (grifei).

Não cabe omissão deliberada, tampouco retrocesso no custeio do direito à saúde, ainda que não se possa pretender assegurar ilimitadamente tratamentos alheios aos limites orçamentários, administrativos e tecnológicos da política pública – no campo das demandas individuais, inclusive judiciais, pela integralidade do direito à saúde.

Scaff chega a afirmar a existência de um “orçamento mínimo social”, na medida em que “o *constituente* não concedeu ao *legislador* tão ampla *discricionabilidade* sobre *quanto* deve destinar do montante arrecadado para os gastos sociais. Isto porque a própria Constituição traz uma série de obrigatórias vinculações de receita às despesas sociais”.<sup>13</sup> Daí é que sobressaem as “garantias constitucionais de financiamento dos direitos sociais” a que o autor refere-se.

Dado o seu caráter instrumental (garantia procedimental), Comparato e Pinto<sup>14</sup> suscitam que os deveres de aplicação mínima de

12 BARCELLOS, Ana Paula de. *O direito a prestação de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 816.

13 *Idem*, p. 106.

14 COMPARATO, Fábio; PINTO, Élide Graziane. *Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional*. In: *Consultor Jurídico*. 17 de dezembro de

**ADI 6129 MC / GO**

recursos em saúde e educação (“pisos” de que tratam os arts. 198 e 212 da CF) comportam-se como remédios constitucionais que resguardam e tutelam o nível essencial de efetividade de tais direitos sociais, em moldes análogos ao *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e ação popular (art. 5º, LXVIII a LXXIII).

Nessa mesma linha, Fábio Konder Comparato, Heleno Taveira Torres, Élidea Graziane Pinto e Ingo Wolfgang Sarlet sustentam que o financiamento dos direitos à saúde e à educação são mínimos inegociáveis:

“Há um aprendizado histórico digno de nota na vivência da Constituição de 1988 pela sociedade brasileira: a prioridade do nosso pacto fundante reside na promoção democrática dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, garantes de uma cidadania inclusiva e ativa. Justamente nesse contexto, **o regime de vinculação de recursos obrigatórios para ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido o mais exitoso instrumento de efetividade de tais direitos, ademais de evidenciar a posição preferencial ocupada pela educação e pela saúde na arquitetura constitucional.**

No que concerne ao direito fundamental à educação, somente períodos ditatoriais ousaram rever o compromisso social assumido desde a Constituição Republicana de 1934 de financiamento governamental em patamares mínimos nesse setor. Ou seja, há mais de 80 anos a nação brasileira reconhece na educação pública o caminho decisivo para a progressiva e inadiável superação da dependência tecnológica, ainda que sejam lentos e complexos os esforços de associar dever de gasto mínimo a qualidade no ensino.

Os retrocessos causados pelas Constituições de 1937 e 1967/1969 certamente adiaram esse histórico processo

---

2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao>. Acesso em: set. 2019.

**ADI 6129 MC / GO**

cumulativo de buscar universalizar o acesso à escola para todos os cidadãos, com o dever de ensino de qualidade. A despeito de tais retrocessos autoritários e desde a Emenda Calmon de 1983, a sociedade brasileira parecia caminhar para horizonte civilizatório basilar, como rota progressiva de materialização da dignidade humana sob os comandos legitimamente construídos e fixados em nossa Constituição Cidadã e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Do ponto de vista do direito fundamental à saúde, havia, desde a redação originária da Carta de 1988, dispositivo que assegurava proporcionalidade mínima do custeio desse setor no bojo do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Isso porque o artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previa a necessidade de resguardar, no mínimo, 30% desse orçamento especial para a política pública de saúde. Se tivéssemos mantido, ao longo do tempo, tal proporção dada transitoriamente pelo Constituinte Originário, o Sistema Único de Saúde contaria atualmente com disponibilidade de custeio quase 2,5 vezes maior que a dotação prevista para o exercício de 2016.

**Em 2000, para remediar a expressiva e histórica instabilidade fiscal na promoção do direito fundamental à saúde pelo Estado, foi promulgada a Emenda Constitucional 29, instituindo a proteção de custeio mínimo em ações e serviços públicos de saúde, em moldes análogos ao piso da manutenção e desenvolvimento do ensino.** Ainda que o piso federal no setor tenha sido recentemente alterado pela EC 86/2015, a progressividade de financiamento conforme o nível da receita subsiste, no artigo 198 da nossa Constituição, como dever para todos os entes da federação.

[...] Oito décadas, desde a sua instituição pela Constituição de 1934, ensinaram-nos a não negociar o mínimo de custeio para a educação, a dele não abrir mão. Quase três décadas nos ensinaram a primar pela defesa da saúde em sua dimensão sistêmica, pública, universal e integral.

Estamos em pleno processo pedagógico e civilizatório de

## **ADI 6129 MC / GO**

educar e salvaguardar a saúde de nossos cidadãos, o que não pode ser obstado ou preterido por razões controvertidas de crise fiscal. Nada há de mais prioritário nos orçamentos públicos que tal desiderato constitucional, sob pena de frustração da própria razão de ser do Estado e do pacto social que ele encerra”<sup>15</sup> (grifei).

A clara relação de garantia entre o direito fundamental à saúde e seu regime de financiamento mínimo encontra guarida não só na doutrina, mas na leitura integrada dos arts. 1º, *caput* e III; 5º, §1º e §2º; 6º; 34, VII, e; 35, III; 160, parágrafo único, II; 167, IV; 193; 194, *caput* e parágrafo único, I, IV, V e VI; 195, §4º e §10; 196; 197; 198 e 200 da Constituição Federal, bem como em fortes e reflexivos “imperativos de tutela”<sup>16</sup> que regem a organização estrutural do SUS e seu procedimento de defesa pelo Estado na forma do dever de gasto mínimo nas ações e serviços públicos de saúde.

Desse modo, não é oponível a alegação imotivada e discricionária de restrição orçamentária em face de tais direitos fundamentais tanto por força da sua essencialidade para assegurar a vida digna a todos os cidadãos brasileiros quanto porque eles são amparados por fontes próprias de receitas (a exemplo da contribuição social do salário-educação e das contribuições sociais de que trata o art. 195) e deveres de gasto mínimo (previstos nos arts. 198 e 212 da CF).

Em reforço interpretativo, cabe resgatar o art. 34, VII, e, e o art. 35,

---

15 COMPARATO, Fábio; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élica Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. *Financiamentos dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis*. In: *Consultor Jurídico*. 27 de julho de 2016: Disponível em Ingo Wolfgang. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis*. In: *Consultor Jurídico*. 27 de julho de 2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: set. 2019.

16 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 145-151.

**ADI 6129 MC / GO**

III, da Constituição como evidências de que os deveres de aplicação mínima de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino preservam o núcleo de identidade e a imutabilidade constitucional. Isso porque os pisos comportam-se como princípios sensíveis da CF, cuja violação pode ensejar a intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal ou a intervenção estadual em seus municípios. A hipótese é tão grave que veda, nos termos do art. 60, § 1º, a apreciação de proposta de emenda constitucional no período da vigência da intervenção.

Assim postas as matérias, também defiro a cautelar para suspender a eficácia da Emenda Constitucional 54/2017 e os arts. 2º a 4º da Emenda Constitucional 55/2017, que alteraram a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitória, até o julgamento de mérito da presente ação.

É como voto.

11/09/0019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, também tenho declaração escrita de voto bastante longa, e converge, fundamentalmente, em juízo de delibação, com o voto do eminente Relator, a quem saúdo pela forma objetiva e profunda com que apresentou.

Na minha visão, poderíamos, sem qualquer dificuldade, dar uma interpretação conforme justamente no sentido de que a interpretação só poderia levar a uma incidência que implicasse a aplicação de percentuais superiores, jamais inferiores.

Mas, da forma como agora foi exposta a divergência, considerando em especial o teor do art. 41, peço vênha ao eminente Relator para, neste pequeno detalhe, aderir à divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de deferir a suspensão, deferindo integralmente a liminar.

11/09/0019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** Senhor Presidente, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Procuradora-Geral da República** contra a **Emenda nº 54/2017** e os arts. 2º e 4º da **Emenda nº 55/2017**, as quais, alterando a **Constituição do Estado de Goiás** e o respectivo **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, instituem *“regime de limitação dos gastos correntes dos Poderes daquele Estado e dos órgãos governamentais autônomos até 31 de dezembro de 2026.”* Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

**Emenda nº 54/2017**

“A MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art.19, S 3º, da Constituição Estadual, promulga a seguinte emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passa a vigorar com o acréscimo dos seguintes dispositivos:

"Art. 40. Fica instituído, com vigência até 31 de dezembro de 2026, o Novo Regime Fiscal -NRF-, de que tratam os arts. 41 a 46, ao qual se sujeitam os Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público)." (NR)

"Art. 41. Na vigência do NRF, a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada



**ADI 6129 MC / GO**

Poder ou órgão governamental autônomo nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo -IPCA- ou da Receita Corrente Líquida - RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor." (NR)

"Art. 42. O NRF poderá ser revisto quando da propositura, pelo Governador do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir do terceiro exercício de sua vigência, desde que atendidas, pelo menos, duas das seguintes condições:

I- redução do comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - eliminação dos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira;

III - provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam o investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL." (NR)

"Art. 43. Será responsabilizado, na forma da lei, o ordenador de despesa que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência, em consonância com as disposições do art. 41." (NR)

"Art. 44. No caso do art. 43, aplicam-se, no exercício seguinte ao descumprimento do limite ali previsto, as seguintes vedações ao Poder ou órgão governamental autônomo responsável por ele:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou subsídio de servidor ou empregado público e militar, inclusive do previsto no inciso XI do art. 92 desta Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada

**ADI 6129 MC / GO**

em vigor da Emenda Constitucional instituidora do referido limite;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos:

V - realização de concurso público, exceto no âmbito das Secretarias de Estado da Saúde, de Educação, Cultura e Esporte e de Segurança Pública e Administração Penitenciária ou quando se destinar, exclusivamente, a reposição ou instalação de órgão jurisdicional ou ministerial ou da Defensoria Pública;

VI - as exceções ao descumprimento do limite definido no art. 41 não exime o Poder ou órgão governamental autônomo de cumprir os limites globais definidos em lei complementar federal para despesa total com pessoal, observado o que dispõe o art. 113 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, no caso de descumprimento pelo Poder Executivo do limite referenciado no art. 41, aplicam-se lhe, no exercício subsequente, as seguintes restrições:

I - a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior;

II - fica vedada a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita." (NR)

"Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

I - em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino

**ADI 6129 MC / GO**

corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41;

II - em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa corresponderão, em cada exercício financeiro, a dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores -IPVA." (NR)

"Art. 46. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:

I - só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde;

II - fica suspensa a eficácia dos dispositivos legais e infralegais de que decorram progressões funcionais por antiguidade ou merecimento e, conseqüentemente, majorações da despesa com pessoal, devendo a permanência dos mesmos no ordenamento jurídico ser avaliada com vistas à sua revogação ou modificação." (NR)

Art. 2º O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8º:

"Art. 113 .....

.....

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais." (NR)"

**ADI 6129 MC / GO**

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro de 2018. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 21-09-2017, art. 3º)

Parágrafo único. Em relação à Defensoria Pública, o Novo Regime Fiscal –NRF– somente entrará em vigor no exercício financeiro de 2019. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 21-09-2017, art. 3º)”

**Emenda nº 55/2017, arts. 2º e 4º**

“Art. 2º Os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 41 .....

Parágrafo único. Somente para o exercício de 2018, no âmbito dos Poderes e órgãos governamentais autônomos nominados no art. 40, a despesa corrente, em cada exercício, deduzidas as despesas do fundo previdenciário e do fundo financeiro do RPPS, não poderá exceder o respectivo montante da despesa corrente orçada e suplementada no exercício imediatamente anterior, com aquela mesma dedução, acrescido da variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo -IPCA-, ou da Receita Corrente Líquida -RCL-, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor."(NR)

"Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:

..... "(NR)

Art. 4º O § 8º do art. 113 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 113 . .....

ADI 6129 MC / GO

.....

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.”

A autora afirma a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, por usurpação da competência legislativa da União para dispor, mediante lei complementar, sobre direito financeiro e orçamentário, nos moldes dos **arts. 163, I e V, 165, § 9º, e 169, caput, da Lei Maior**, exorbitando, assim, dos limites da competência legislativa concorrente assegurada no art. 24, I, da CF.

Pontua que *“a Emenda Constitucional 54/2017 promove alteração no corpo do texto da Constituição do Estado de Goiás, acrescentando ao art. 113 o §8.º, que estipula novo conceito de limite de despesa com pessoal, por meio da exclusão das despesas com os pensionistas e os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, em que os servidores públicos figurem enquanto sujeitos passivos da obrigação tributária”*, ao passo que a **Emenda Constitucional goiana nº 55/2019** cria regra especial, para o ano de 2018, relativamente ao Novo Regime Fiscal. Defende que o poder constituinte derivado decorrente não poderia assentar novos conceitos ao disciplinamento definido em lei complementar federal, tampouco impor novas limitações à gestão fiscal.

Sustenta que *“as emendas constitucionais goianas dispuseram de forma mais leniente sobre o controle de verbas públicas do que o parâmetro consolidado pela EC 95/2016: prazo de vigência menor (ADCT/CE, art. 40-caput), possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência (ADCT/CE, art. 42), rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos (ADCT/CE, art. 44)”* e que, além disso, as normas impugnadas alteram o

**ADI 6129 MC / GO**

*“conceito de despesas públicas com pessoal, deixando de incluir as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte nos limites de gastos com pessoal (CE, art. 113-§8.º)”* o que permite a elevação do grau de endividamento do ente federado.

Em suma, o argumento é no sentido de que *“não poderiam as emendas constitucionais estaduais instituir regime fiscal mais brando do que o modelo definido pela EC 95/2016, especialmente no que se trata de despesas e limites divorciados da lei de responsabilidade fiscal, sob pena de afronta ao modelo constitucional de repartição de competência legislativa, que confere à União a atribuição de dispor sobre normas gerais de direito financeiro”*.

Reputa, ainda, incompatível com o regime de responsabilidade fiscal emanado do **art. 169 da Lei Maior**, o **art. 113, § 8º**, acrescido à **Constituição goiana pelo art. 2º da Emenda nº 54/2017**, ao descaracterizar as despesas com pensionistas e os valores do imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos do conceito de gastos com pessoal.

Por fim, defende que, ao desatrelar os gastos com saúde e educação da receita efetiva arrecadada – e, assim, do piso constitucional – a **Emenda nº 54/2017 à Constituição goiana** afronta os **arts. 198, § 2º, II, e 212, caput, da Carta Política**.

Manifestação da Advocacia-Geral da União pelo **deferimento parcial** da medida cautelar.

**1. Novo Regime Fiscal**

Os dispositivos impugnados impõem limitações de gastos a entes dos três Poderes, assim como a órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público). Além disso, estabelecem aplicação mínima de recursos em áreas essenciais (saúde e educação), em infraestrutura e limitando as promoções e progressões dos servidores do Poder Executivo.

A alegada inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, neste tópico, diz respeito à ilegitimidade da adoção de regime fiscal estadual mais leniente do que o estabelecido pela **EC nº 95/2016**, de âmbito federal, sob o qual todos os Estados estão submetidos. Sobre isso, foi claro

**ADI 6129 MC / GO**

o saudoso Ministro Teori Zavascki ao conceder, ad referendum deste Plenário, medida cautelar na **ADI 5.449**:

“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. **E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição sine qua non para o alcance de um federalismo fiscal sustentável.** Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. **Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público.**

(...)

Todavia, a regra não tem um conteúdo inteiramente vinculante. **Não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido,** isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas, ou então que proponham um modelo diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal. **Há, em normas deste tipo, uma margem adaptativa para baixo, que permanece na discrição legislativa dos Estados.”** (grifou-se).

Impende observar que **a própria Emenda nº 95/2019 à Constituição federal é objeto das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 5.633, 5.643, 5.655, 5.658, 5.680, 5.715, 5.734 e 5.988,** em tramitação.

**2. Art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás (incluído pelo**

**ADI 6129 MC / GO****art. 2º da Emenda nº 54/2017)**

O preceito, em burla ao princípio do equilíbrio fiscal, visa a excluir da contabilização da despesa total com pessoal, e, conseqüentemente, do âmbito de incidência do **art. 18, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, as despesas com pensionistas e os valores correspondentes ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos. Ao fazê-lo, a norma constitucional estadual usurpa competência atribuída pelo **art. 169, caput, da Constituição da República** ao legislador complementar nacional.

O referido **art. 18, caput, da LRF** é expresso ao determinar a inclusão, no somatório correspondente à despesa total com pessoal do ente federativo, os gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, bem como quais quer espécies remuneratórias. O montante correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte, por óbvio, integrar a remuneração sobre a qual incide.

Não bastasse, a pretensão de ressignificar o conteúdo do **art. 18, caput, da LRF**, configura invasão da competência da União para estabelecer **normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário**, a teor do **art. 24, I, II e § 1º, da Constituição da República**.

É que em matéria de competência concorrente a aplicação da norma estadual não pode significar o mero afastamento da norma geral. Conforme se extrai, ainda, do **art. 24, § 4º, da Lei Maior**, a existência de **norma geral federal** é preemptiva da eficácia da **norma geral local**, no que lhe for contrária.

Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no **art. 24, I, II e §§ 1º a 4º, da CF**, a norma estadual que, versando sobre o cálculo do limite da despesa total com pessoal, vier a estabelecer regime contrário ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se a Lei Complementar federal determina que determinada despesa deve ser contabilizada sob determinada rubrica (despesas de pessoal), não pode o ente federado, a pretexto de suplementar e especificar o sentido da norma geral, alterar o seu significado de modo a afastar a sua incidência sobre hipótese em que deveria incidir.



**ADI 6129 MC / GO**

Assim, ao consubstanciar norma que consagra a realização de despesa com pessoal em excesso aos limites estabelecidos na lei complementar de que trata o **art. 169 da Lei Maior**, o dispositivo impugnado afronta também este preceito constitucional. Em sentido convergente, destaco o precedente consubstanciado no referendo à já citada liminar deferida na **ADI 5.449** (Relator Ministro Teori Zavascki):

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. **A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, *caput*, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.** 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo

## ADI 6129 MC / GO

**local, o dispositivo impugnado se indis põs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.” (ADI 5449-MC-Ref/RR, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgamento em 10.3.2016, DJe 22.4.2016, destaquei)**

### **3. Observância dos pisos constitucionais relativos à saúde e à educação**

O piso dos recursos a serem obrigatoriamente aplicados pelos Estados e pelo Distrito Federal, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino é dado pelos arts. 198, § 2º, II, e 212da CF.

Nesse quadro cumpre equacionar se, ao desatrelar os gastos com saúde e educação da receita efetiva arrecadada, as alterações promovidas na Constituição do Estado de Goiás configuram redução do financiamento da saúde de modo a violar esse direito fundamental.

#### **A cláusula constitucional do direito à saúde**

O tratamento recebido pela saúde na Constituição de 1988 diferencia-se, em relação aos regimes anteriores, porque pela primeira vez ligado à **tutela da pessoa humana**. Embora assuma relevo, na presente controvérsia, a sua **dimensão prestacional**, não se pode deixar de notar que se trata de direito textualmente relacionado entre os direitos fundamentais sociais e que sofre os influxos dos vetores hermenêuticos do pluralismo (**preâmbulo**), e da dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III**), consubstanciando, sem sombra de dúvida, direito fundamental também de índole individual. O caráter ambivalente do direito fundamental à saúde consagrado na Constituição Federal – que apresenta aspectos ao mesmo tempo de direito individual e social, de direito de defesa e de proteção, de direito subjetivo e prestacional – é destacado pela

**ADI 6129 MC / GO**

doutrina:

“Da natureza de **direito subjetivo**, tomada como **interesse negativo da intangibilidade física** passou, também, a **interesse positivo**, a uma **proteção ativa à integridade psicofísica**, que abrange o meio ambiente e o local de trabalho. A **expansão conceitual da saúde para além do direito público subjetivo**, assumindo caráter de oponibilidade *erga omnes* também é de grande relevância, vez que pode ser oponível não apenas contra o Estado, mas também contra terceiros. Não se trata de dimensões antagônicas, mas complementares.” (TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Saúde, corpo e autonomia privada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, destaquei)

Os preceitos constitucionais que elevam a saúde à estatura de direito social (**art. 6º**) de todos, e atribuem ao Estado o dever de garanti-la mediante “*políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença*” (**art. 196**), impõem a adoção de uma agenda positiva voltada à concretização desse direito.

Com base nisso, já assentou o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, que o fornecimento de medicamentos e a prestação de assistência à saúde, porquanto materialmente assimiláveis à dimensão prestacional do direito à saúde, integram o dever do Estado de promover e proteger a saúde pública – prestações atribuídas ao Estado diretamente pela Constituição. Destaco precedente:

“PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à

**ADI 6129 MC / GO**

generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, *caput*, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua

**ADI 6129 MC / GO**

própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.” (RE 271.286-AgR/RS, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000)

Por tratar-se de **direito fundamental** de todos os indivíduos, a **cláusula constitucional** geral da **proteção à saúde** constrange não apenas o legislador, mas também o poder constituinte derivado, a teor do **art. 60, § 4º, IV, da CF**, ao **excluir previamente, do leque de escolhas políticas possíveis, arranjos normativos incompatíveis com a sua prevalência**.

De fato, os preceitos atacados reconfiguram a forma de aferição do cumprimento, pelo ente federado, de obrigações prestacionais que lhe são impostas sobretudo pelos **arts. 196 e 208 da Constituição**: **a) garantir o direito à saúde** mediante **políticas sociais e econômicas** que visem a redução do risco de doença e o acesso universal e igualitário às ações e serviços voltados à satisfação desse direito; e **b) assegurar educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, inclusive oferta gratuita; progressiva universalização do ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, oferta de ensino noturno regular e atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde**.

O **art. 196** traduz verdadeiro vetor de aferição da legitimidade constitucional não apenas das políticas sociais, mas das próprias políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro. A Constituição impõe a promoção da saúde e a universalização do seu acesso como critério normativo de validade dessas políticas.

É à luz desses preceitos que a redefinição veiculada quanto à forma de financiamento da saúde e da educação, ainda que transitória, deve ser examinada.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que se está diante

**ADI 6129 MC / GO**

de uma Emenda à Constituição. Por isso, mais do que uma política pública realizada no marco legal ou executivo, o caso demanda discussão sobre a plasticidade dos próprios parâmetros constitucionais em relação aos quais as políticas públicas do Estado são construídas.

Entendo possível extrair da cláusula de universalização do acesso à saúde, imposta pelo art. 196 como dever do Estado, diretriz normativa que veda o abandono dos avanços sociais nessa área uma vez que tenham sido incorporados.

Exorbitaria, nessa ordem de ideias, do poder de emenda, a definição de conteúdos que, ao redefinirem o quadro de financiamento da dimensão prestacional do direito fundamental à saúde, cria situação de afastamento do Estado brasileiro em relação ao ditame de universalização do acesso a esse direito.

Para os fins de observância do disposto no **art. 60, § 4º, IV, da CF**, redução substancial do montante direcionado ao financiamento da saúde, ainda que transitória, somente se justificaria, a teor dos **arts. 6º e 196 da Carta**, diante de uma eventual redução do custo de assegurar esse direito (uma situação hipotética em que ocorra significativa queda no custo do fornecimento das ações e serviços de saúde, de tal modo que o nível atual de prestação dos serviços, ou a sua expansão, não se faça acompanhar por incremento do custo. Um exemplo seria uma revolução tecnológica que viesse a reduzir significativamente o custo de medicamentos ou equipamentos de saúde).

Todavia, enquanto os indicadores sociais revelarem que a satisfação do direito à saúde permanece, no ente federado, abaixo de níveis excelência, qualquer redução no seu financiamento afronta o compromisso da Carta Política com a prevalência do direito fundamental à saúde.

O art. 45, I, do ADCT do Estado de Goiás estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação diversos dos previstos nos artigos 198, § 2º, e 212 da Carta Federal, devendo-lhe ser conferida interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a sua

## **ADI 6129 MC / GO**

incidência não pode resultar na aplicação de percentuais inferiores ao comando da Lei Maior.

### **4. Conclusão**

Pela **concessão parcial da medida cautelar** apenas para suspender a eficácia do **art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás** e conferir interpretação conforme a Constituição ao **art. 45, I do seu ADCT**, para assentar que a sua incidência não pode resultar na aplicação de percentuais inferiores ao comando da Lei Maior.

### **1. Novo Regime Fiscal**

Os dispositivos impugnados impõem limitações de gastos a entes dos três Poderes, assim como a órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público). Além disso, estabelecem aplicação mínima de recursos em áreas essenciais (saúde e educação), em infraestrutura e limitando as promoções e progressões dos servidores do Poder Executivo.

A alegada inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, neste tópico, diz respeito à ilegitimidade da adoção de regime fiscal estadual mais leniente do que o estabelecido pela **EC nº 95/2016**, de âmbito federal, sob o qual todos os Estados estão submetidos. Sobre isso, foi claro o saudoso Ministro Teori Zavascki ao conceder, ad referendum deste Plenário, medida cautelar na **ADI 5.449**:

**“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que**

**ADI 6129 MC / GO**

transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. **Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público.**

(...)

Todavia, a regra não tem um conteúdo inteiramente vinculante. **Não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido**, isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas, ou então que proponham um modelo diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal. **Há, em normas deste tipo, uma margem adaptativa para baixo, que permanece na discricção legislativa dos Estados.**" (grifou-se).

Impende observar que **a própria Emenda nº 95/2019 à Constituição federal é objeto das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 5.633, 5.643, 5.655, 5.658, 5.680, 5.715, 5.734 e 5.988**, em tramitação.

**2. Art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás (incluído pelo art. 2º da Emenda nº 54/2017)**

O preceito, em burla ao princípio do equilíbrio fiscal, visa a excluir da contabilização da despesa total com pessoal, e, conseqüentemente, do âmbito de incidência do **art. 18, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, as despesas com pensionistas e os valores correspondentes ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos. Ao fazê-lo, a norma constitucional estadual usurpa competência atribuída pelo **art. 169, caput, da Constituição da República** ao legislador complementar nacional.

O referido **art. 18, caput, da LRF** é expreso ao determinar a inclusão, no somatório correspondente à despesa total com pessoal do ente federativo, os gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, bem



**ADI 6129 MC / GO**

como quais quer espécies remuneratórias. O montante correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte, por óbvio, integrar a remuneração sobre a qual incide.

Não bastasse, a pretensão de ressignificar o conteúdo do **art. 18, caput, da LRF**, configura invasão da competência da União para estabelecer **normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário**, a teor do **art. 24, I, II e § 1º, da Constituição da República**.

É que em matéria de competência concorrente a aplicação da norma estadual não pode significar o mero afastamento da norma geral. Conforme se extrai, ainda, do **art. 24, § 4º, da Lei Maior**, a existência de **norma geral federal** é preemptiva da eficácia da **norma geral local**, no que lhe for contrária.

Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no **art. 24, I, II e §§ 1º a 4º, da CF**, a norma estadual que, versando sobre o cálculo do limite da despesa total com pessoal, vier a estabelecer regime contrário ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se a Lei Complementar federal determina que determinada despesa deve ser contabilizada sob determinada rubrica (despesas de pessoal), não pode o ente federado, a pretexto de suplementar e especificar o sentido da norma geral, alterar o seu significado de modo a afastar a sua incidência sobre hipótese em que deveria incidir.

Assim, ao consubstanciar norma que consagra a realização de despesa com pessoal em excesso aos limites estabelecidos na lei complementar de que trata o **art. 169 da Lei Maior**, o dispositivo impugnado afronta também este preceito constitucional. Em sentido convergente, destaco o precedente consubstanciado no referendo à já citada liminar deferida na **ADI 5.449** (Relator Ministro Teori Zavascki):

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA

**ADI 6129 MC / GO**

LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. **A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, *caput*, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.** 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, *caput*, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.” (ADI 5449-MC-Ref/RR, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgamento em 10.3.2016, DJe 22.4.2016, destaquei)

**3. Observância dos pisos constitucionais relativos à saúde e à educação**

## **ADI 6129 MC / GO**

O piso dos recursos a serem obrigatoriamente aplicados pelos Estados e pelo Distrito Federal, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino é dado pelos arts. 198, § 2º, II, e 212da CF.

Nesse quadro cumpre equacionar se, ao desatrelar os gastos com saúde e educação da receita efetiva arrecadada, as alterações promovidas na Constituição do Estado de Goiás configuram redução do financiamento da saúde de modo a violar esse direito fundamental.

### **A cláusula constitucional do direito à saúde**

O tratamento recebido pela saúde na Constituição de 1988 diferencia-se, em relação aos regimes anteriores, porque pela primeira vez ligado à **tutela da pessoa humana**. Embora assuma relevo, na presente controvérsia, a sua **dimensão prestacional**, não se pode deixar de notar que se trata de direito textualmente relacionado entre os direitos fundamentais sociais e que sofre os influxos dos vetores hermenêuticos do pluralismo (**preâmbulo**), e da dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III**), consubstanciando, sem sombra de dúvida, direito fundamental também de índole individual. O caráter ambivalente do direito fundamental à saúde consagrado na Constituição Federal – que apresenta aspectos ao mesmo tempo de direito individual e social, de direito de defesa e de proteção, de direito subjetivo e prestacional – é destacado pela doutrina:

“Da natureza de **direito subjetivo**, tomada como **interesse negativo da intangibilidade física** passou, também, a **interesse positivo**, a uma **proteção ativa à integridade psicofísica**, que abrange o meio ambiente e o local de trabalho. A **expansão conceitual da saúde para além do direito público subjetivo**, assumindo caráter de oponibilidade *erga omnes* também é de grande relevância, vez que pode ser oponível não apenas contra o Estado, mas também contra terceiros. Não se trata de dimensões antagônicas, mas complementares.” (TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Saúde, corpo e autonomia privada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, destaquei)

**ADI 6129 MC / GO**

Os preceitos constitucionais que elevam a saúde à estatura de direito social (art. 6º) de todos, e incumbem ao Estado o dever de garanti-la mediante “*políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença*” (art. 196), impõem a adoção de uma agenda positiva voltada à concretização desse direito.

Com base nisso, já assentou o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, que o fornecimento de medicamentos e a prestação de assistência à saúde, porquanto materialmente assimiláveis à dimensão prestacional do direito à saúde, integram o dever do Estado de promover e proteger a saúde pública – prestações atribuídas ao Estado diretamente pela Constituição. Destaco precedente:

“PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da

**ADI 6129 MC / GO**

população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, *caput*, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF." (RE 271.286-AgR/RS, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000)

Por tratar-se de **direito fundamental** de todos os indivíduos, a **cláusula constitucional** geral da **proteção à saúde** constrange não apenas o legislador, mas também o poder constituinte derivado, a teor do **art. 60, § 4º, IV, da CF**, ao **excluir previamente, do leque de escolhas políticas possíveis, arranjos normativos incompatíveis com a sua prevalência**.

De fato, os preceitos atacados reconfiguram a forma de aferição do cumprimento, pelo ente federado, de obrigações prestacionais que lhe são impostas sobretudo pelos **arts. 196 e 208 da Constituição**: **a) garantir o**

**ADI 6129 MC / GO**

**direito à saúde** mediante **políticas sociais e econômicas** que visem a redução do risco de doença e o acesso universal e igualitário às ações e serviços voltados à satisfação desse direito; e **b)** assegurar educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, inclusive oferta gratuita; progressiva universalização do ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, oferta de ensino noturno regular e atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O **art. 196** traduz verdadeiro vetor de aferição da legitimidade constitucional não apenas das políticas sociais, mas das próprias políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro. A Constituição impõe a promoção da saúde e a universalização do seu acesso como critério normativo de validade dessas políticas.

É à luz desses preceitos que a redefinição veiculada quanto à forma de financiamento da saúde e da educação, ainda que transitória, deve ser examinada.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que se está diante de uma Emenda à Constituição. Por isso, mais do que uma política pública realizada no marco legal ou executivo, o caso demanda discussão sobre a plasticidade dos próprios parâmetros constitucionais em relação aos quais as políticas públicas do Estado são construídas.

Entendo possível extrair da cláusula de universalização do acesso à saúde, imposta pelo art. 196 como dever do Estado, diretriz normativa que veda o abandono dos avanços sociais nessa área uma vez que tenham sido incorporados.

Exorbitaria, nessa ordem de ideias, do poder de emenda, a definição de conteúdos que, ao redefinirem o quadro de financiamento da dimensão prestacional do direito fundamental à saúde, cria situação de afastamento do Estado brasileiro em relação ao ditame de universalização

## **ADI 6129 MC / GO**

do acesso a esse direito.

Para os fins de observância do disposto no **art. 60, § 4º, IV, da CF**, redução substancial do montante direcionado ao financiamento da saúde, ainda que transitória, somente se justificaria, a teor dos **arts. 6º e 196 da Carta**, diante de uma eventual redução do custo de assegurar esse direito (uma situação hipotética em que ocorra significativa queda no custo do fornecimento das ações e serviços de saúde, de tal modo que o nível atual de prestação dos serviços, ou a sua expansão, não se faça acompanhar por incremento do custo. Um exemplo seria uma revolução tecnológica que viesse a reduzir significativamente o custo de medicamentos ou equipamentos de saúde).

Todavia, enquanto os indicadores sociais revelarem que a satisfação do direito à saúde permanece, no ente federado, abaixo de níveis excelência, qualquer redução no seu financiamento afronta o compromisso da Carta Política com a prevalência do direito fundamental à saúde.

O **art. 45, I, do ADCT do Estado de Goiás** estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação diversos dos previstos nos artigos 198, § 2º, e 212 da Carta Federal, devendo-lhe ser conferida interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a sua incidência não pode resultar na aplicação de percentuais inferiores ao comando da Lei Maior.

### **4. Conclusão**

Embora em essência convergentes, os fundamentos aqui expostos, com os do eminente Ministro Relator, a quem saúdo pela objetividade e profundidade do voto, peço vênias a Sua Excelência para, em juízo de deliberação, acompanhar a divergência, concedendo integralmente a **medida cautelar** requerida.

**11/09/0019**

**PLENÁRIO**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Cumprimentando o Ministro-Relator e também a Procuradora-Geral e o Doutor Alberto Pavie, que fez a sua sustentação oral, peço vênias ao Ministro-Relator para acompanhar a divergência, deferindo integralmente a cautelar.



11/09/0019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu também já me pronunciei. Peço vênia ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a divergência.

Nós estamos em sede de cautelar e, como diz o próprio nome, temos que ter cautela, parar todo o processo, os efeitos dessa alteração legislativa que se processou em nível local. Depois, no mérito, vamos examinar essas minudências todas, tão bem examinadas, digo, desde logo, pelo eminente Relator, mas eu me reservaria para fazer essa análise *a posteriori*.

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu só queria destacar que esse é o grande problema do federalismo fiscal, quer dizer, há uma competência da União e há a descentralização para que os estados possam exercer suas competências no afã de prestar os seus serviços de saúde, segurança e educação. Daí a existência da possibilidade de dupla competência.

No caso, no exercício dessa sua competência, inclusive legislativa, a emenda constitucional se contrapõe, evidentemente, à Constituição e à própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Sucede que, como nós estamos em juízo prévio de delibação, o resultado a que se vai chegar, quer com a interpretação conforme, quer com a concessão parcial, é exatamente o mesmo.

Eu já **tinha preparado o meu voto** no sentido do que aqui assentou também o Ministro Marco Aurélio, de que a interpretação conforme faz com que se imponha o respeito mínimo estabelecido na Constituição para essa atribuição tributária.

11/09/2019

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.129 GOIÁS**

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: *Ab initio*, destaca-se que a Constituição de 1988 assegura competência concorrente para legislar sobre matéria de direito financeiro (art. 24, I, da CRFB/88), pelo que é formalmente possível que os Estados disponham sobre o tema, inclusive no âmbito de suas Constituições. Deveras, à luz de um federalismo cooperativo que vise ao pluralismo político, deve-se conferir maior prestígio às iniciativas legislativas locais, até onde se revelem formal e materialmente compatíveis com a Constituição da República, conforme tenho assentado em julgamentos de minha relatoria (*v.g.*: ADI 4.060, Tribunal Pleno, *DJe* de 4/5/2015). Por essa razão, não se vislumbra inconstitucionalidade formal prévia na definição, por Emenda à Constituição Estadual, de normas financeiras que estipula, para aquele Estado-membro, novo regime fiscal.

É inadmissível, porém, que, a pretexto de legislar sobre direito financeiro e estabelecer regime fiscal local, o legislador estadual usurpe a competência federal para fixação de normas gerais, bem como que disponha sobre matéria cujo tratamento é constitucionalmente reservado a lei complementar federal (art. 169 da CRFB/88: *“A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”*). Destaca-se, assim, que *“o modelo federalista pressupõe o convívio de distintas entidades políticas autônomas dentro de suas esferas de competência, unidas em torno de uma identidade nacional e de um projeto político comum para aquela nação”* (ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 209, p. 32). Nesse sentido, exsurge aparentemente inconstitucional a inclusão, pela EC nº 54/2017, do § 8º ao art. 113 da Constituição do Estado de Goiás, que

**ADI 6129 MC / GO**

dispõe:

*“Art. 113. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites globais estabelecidos em lei complementar federal.*

*[...]*

*§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.” (sem grifos no original)*

Com efeito, quanto à exclusão das pensões, a previsão introduzida pelos atos normativos ora questionados confronta diretamente o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja constitucionalidade foi recentemente afirmada pelo Plenário do STF, *in litteris*:

*“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.” (sem grifos no original)*

De outro lado, quanto à não consideração dos valores referentes ao imposto de renda retido na fonte, viola-se o art. 19 daquele mesmo diploma legal (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, fixando as normas gerais nacionais sobre o tema, não procede a essa exclusão.

**ADI 6129 MC / GO**

Sob outra perspectiva, o inciso I do art. 45 do ADCT da Constituição do Estado de Goiás (conforme redação das Emendas ora impugnadas) restou assim disposto:

*“Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:*

*I - em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41;”*

Sobre o tema, destaca-se que a exceção temporária às aplicações constitucionais mínimas em saúde e educação veiculadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Emenda do Teto de Gastos) alcança apenas o âmbito federal (matéria que é objeto de impugnação na ADI 5.633 e outras, rel. Min. Rosa Weber), de modo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios continuam submetidos aos percentuais estabelecidos pelos artigos 198, § 2º; e 212 da Constituição da República.

Dessa forma, nesse juízo cautelar, impõe-se conferir interpretação conforme ao art. 45, I, do ADCT da Constituição local, no afã de determinar sua interpretação materialmente compatível com o texto constitucional da República: a aplicação de recursos resultante de sua previsão deverá respeitar o mínimo estabelecido na Constituição de 1988. Permite-se, assim, salvar a vigência do dispositivo, atribuindo-lhe interpretação constitucionalmente admissível.

Por fim, o inciso I do art. 45 do ADCT da Constituição do Estado de Goiás (conforme redação das Emendas ora impugnadas) restou assim disposto

*“Art. 45. A partir do exercício financeiro de 2018, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado:*

*[...]*

**ADI 6129 MC / GO**

*II - em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa corresponderão, em cada exercício financeiro, a dois terços da sua participação no produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA.”*

Sobre o ponto, destaca-se ser inconstitucional a destinação de vinculação de receita de imposto a finalidade diversa daquelas autorizadas pelo art. 167, IV, da Constituição (abaixo transcrito), na linha do que assentam diversos precedentes desta Corte: ADI 1.374, rel. Min. Celso de Mello; ADI 4.511, rel. Min. Edson Fachin; ADI 1.750, rel. Min. Eros Grau. Por essa razão, o dispositivo parece se revelar incompatível com a CRFB/88.

*“Art. 167. São vedados:*

*[...]*

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.”*

*Ex positis*, nesse juízo inicial do feito, voto pelo **deferimento parcial da medida cautelar**, acompanhando o Ministro relator, de modo a suspender a vigência do § 8º do art. 113 da Constituição do Estado de Goiás e do inciso II do art. 45 de seu ADCT, bem como conferir interpretação conforme ao inciso I do art. 45, a fim de que a aplicação de recursos resultante de sua previsão respeite o mínimo estabelecido na Constituição de 1988 (artigos 198, § 2º, e 212).

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.129**

PROCED. : GOIÁS

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : SINDGESTOR - SINDICATO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS DE GOIÁS

ADV.(A/S) : OTÁVIO ALVES FORTE (21490/GO)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS FISCAIS ESTADUAIS AGROPECUARIOS DO ESTADO DE GOIAS - SINFEAGO

ADV.(A/S) : OTAVIO ALVES FORTE (21490/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO GOIANA DO MINISTERIO PUBLICO

ADV.(A/S) : ALEXANDRE IUNES MACHADO (32167/DF, 17275/GO, 4110/TO)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS TECNICOS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE GOIAS - ASTEGO

ADV.(A/S) : OTAVIO ALVES FORTE (21490/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIAS

ADV.(A/S) : DYOGO CROSARA (23523/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

**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.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar

Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário