



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, Ronaldo Ramos Caiado, com esboço no art. 103, inciso V, da Constituição Federal e no art. 2º, inciso V, da Lei n. 9.868/99, vem perante este C. Supremo Tribunal Federal, respeitosamente, propor a presente

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(com pedido de medida cautelar)

em face do **parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756**, de 28 de janeiro de 2020, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I – ESCORÇO LEGISLATIVO

Pelo Ofício Mensagem n. 90/2019/CC, o Governador do Estado de Goiás, ora autor, encaminhou à Assembleia Legislativa¹ desta unidade federada projeto de lei ordinária voltado a dispor sobre um novo estatuto para os servidores públicos civis estaduais, a fim de substituir a obsoleta Lei Estadual n. 10.460/88².

Segundo a redação originária dada ao art. 1º do referido projeto de lei, **o futuro diploma legislativo deveria abranger, indistintamente, todos os servidores públicos**

¹ Doravante ALEGO.

² A Lei Estadual n. 10.460/88 instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás, sendo integralmente revogada pela Lei Estadual n. 20.756/2020.

vinculados à Administração Direta, autárquica e fundacional deste ente político, veja-se:

Art. 1º Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

Ocorre que, durante a tramitação da correspondente proposta legislativa, autuada na ALEGO sob o n. 2019007213 (cópia integral em anexo), houve emenda parlamentar aditiva, para incluir no art. 1º um parágrafo único, **com o objetivo de excluir da incidência do porvindouro estatuto algumas categorias de servidores públicos vinculados a órgãos e Poderes estatais dotados de autonomia administrativa e financeira**, consoante exsurge da redação abaixo coligida:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. As disposições desta Lei **não se aplicam aos servidores integrantes das carreiras do Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.** (gn)

Após as devidas discussões, tanto a proposição quanto a reportada emenda foram aprovadas na Casa Legislativa, sobrevindo o autógrafo de Lei n. 459, de 21 de dezembro de 2019, remetido à sanção governamental via Ofício n. 1.326-P, de 26 de dezembro de 2019.

Em 28 de janeiro de 2020, o autor encaminhou à ALEGO, via Ofício Mensagem n. 55/2020, as razões do **veto jurídico ao parágrafo único do art. 1º** do texto normativo em referência, acrescido, como visto, por emenda parlamentar.

Na ocasião, este Chefe do Executivo acentuou, principalmente, que o dispositivo em questão padece de inconstitucionalidade, por malferir o regime jurídico único previsto no *caput* do art. 39 da Constituição Federal, bem como o princípio constitucional da isonomia. Demais disso, registrou-se excerto do Despacho n. 88/2020-GAB, exarado pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, que ressaltou, na linha da orientação adotada por esta

Suprema Corte, ser matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “c”, da CF, tratar do regime jurídico dos servidores do respectivo ente político, isto é, do “conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes” (ADI 1809, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29/06/2017).

Nada obstante, em 03 de março de 2020, o mencionado veto foi derrubado pelos parlamentares, que decidiram pela manutenção do dispositivo que exclui servidores do Ministério Público, do Tribunal de Justiça, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e da Assembleia Legislativa das novas regras estabelecidas pelo Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Goiás. A justificativa apresentada pela Casa de Leis foi, resumidamente, no sentido de que tais órgãos, dotados de autonomia administrativa e financeira, é que devem dispor sobre o regime jurídico de seus respectivos servidores.

Assim, a derrubada do veto resultou na restauração do inconstitucional parágrafo único, incorporado por iniciativa parlamentar ao art. 1º da já publicada Lei n. 20.756/2020.

Todavia, consoante será sobejamente demonstrado a seguir, o dispositivo ora adversado viola frontalmente, sob o aspecto formal, os arts. 61, §1º, II, “c”, e 63, I, da Constituição Federal e, sob o aspecto material, os arts. 39, *caput*, e 5º, *caput*, também da Carta Magna, merecendo, por isso, ser prontamente extirpado do mundo jurídico.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

De acordo com o art. 103 da Constituição Federal, podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o **Governador de Estado ou do Distrito Federal**;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Sabe-se que, consoante a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o Governador do Estado é considerado um legitimado especial, devendo comprovar a pertinência temática para justificar a sua pretensão de deflagrar processo objetivo de controle de constitucionalidade. A propósito, a definição da pertinência segue a ideia de que há legitimidade caso as leis ou atos normativos contestados possam produzir algum efeito no respectivo ente federativo.

Os critérios para aferição da pertinência temática para os Governadores dos Estados e do Distrito Federal são, de acordo com o objeto da ação, os seguintes: i) **normas locais, que automaticamente atraem o interesse do requerente**; ii) normas federais, quando seus efeitos repercutirem na autonomia estadual; iii) e normas originárias de outros Estados, caso produzam efeitos negativos na esfera política do requerente.

No caso vertente, vê-se que o proponente é o Governador do Estado de Goiás e que a norma impugnada é local, a saber, o parágrafo único da Lei Estadual n. 20.756/2020, a indicar a existência de legitimidade ativa e de pertinência temática.

III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1 – Da inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, por afronta ao art. 61, §1º, II, “c”, c/c art. 63, I, ambos da Constituição Federal.

Registre-se, de início, que o compulso detido do respectivo processo legislativo revela ser fruto de emenda parlamentar aditiva a inclusão do parágrafo único ao art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, cujo teor, após a derrubada do veto governamental, ficou assim redigido:

Art. 1º Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

Parágrafo único. **As disposições desta Lei não se aplicam aos servidores e integrantes das carreiras do Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.** (gn)

É certo que, genericamente, **a matéria em questão, regime jurídico dos servidores públicos, é, nos termos do art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. E, como cediço, em matéria de iniciativa privativa não se admite, a rigor, emenda parlamentar que acarrete aumento de despesas, a teor do art. 63, I, da Constituição da República.** Confira-se, por oportuno, o conteúdo dos aludidos dispositivos constitucionais, aplicáveis por simetria ao Governador do Estado³:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)

³ No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Goiás assim estabelece:

Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República.

*§ 1º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:
(...)*

II - disponham sobre:

b) Os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio;

Art. 21 - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos:

I - de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição da República;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
(...)

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República,
ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Importante registrar, nesta contextura, que a jurisprudência uníssona deste Pretório Excelso solidificou-se no sentido de que **o exercício do poder de emenda em projeto de iniciativa reservada, apesar de não ser vedado, condiciona-se ao preenchimento de dois pressupostos: (i) como visto em linhas volvidas, que da emenda parlamentar não resulte aumento de despesa pública, conforme interpretação literal do citado art. 63, I, da CFRB; e (ii) necessidade de pertinência temática da emenda com relação à matéria originariamente tratada na proposição legislativa.** Nesta direção, os seguintes precedentes, *in verbis*:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria.** Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17 .12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente. (ADI 3655, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe - 070 DIVULG

14-04-2016 PUBLIC 15 -04-2016)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art.63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4433, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 01-10-2015 PUBLIC 02-10-2015).

Servidor público. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Arts. 132, XI, e 246. **Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial.** Inconstitucionalidade formal. Arts. 2º e 63, I, da CF. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994 do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência. [RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686.] = (ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999).

É dizer, se a emenda parlamentar resultar em incremento de despesa não conjecturada pelo detentor da iniciativa privativa ou se ela não guardar pertinência temática com o projeto originário, o futuro dispositivo legal dela derivado estará eivado de inconstitucionalidade formal.

In casu, não há dificuldade em se concluir que a emenda parlamentar que originou o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020 acarreta, indevidamente, aumento de despesas em projeto de iniciativa reservada ao Governador do Estado.

Isto porque o **novel Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Goiás** extinguiu a gratificação por quinquênio, que, na revogada Lei Estadual n. 10.460/88, instituiu um aumento de 5% sobre os vencimentos ou remuneração do respectivo cargo de provimento efetivo, a cada 5 anos de efetivo exercício. Do mesmo modo, foi extinto o benefício da licença-prêmio, substituído, com inspiração nas previsões da Lei 8.112/90, pela licença para capacitação.

Acerca da licença para capacitação implementada em substituição à licença-prêmio, o art. 162, §2º, da Lei Estadual n. 20.756/2020 determina que, a cada quinquênio, o servidor poderá usufruir de afastamento remunerado, por 90 dias, para participar de cursos de capacitação profissional. No entanto, **estes períodos de afastamento não são cumuláveis e não podem ser convertidos em pecúnia**, nos termos abaixo transcritos:

Art. 162. Após cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado de Goiás, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração ou subsídio, por 90 (noventa) dias, para participar de curso de capacitação profissional, que deverá visar a seu melhor aproveitamento no serviço público.

(...)

§ 2º Os períodos de licença de que trata o caput não são acumuláveis, sendo vedada sua conversão em pecúnia.

Assim é que, com a vigência do novo estatuto, a eliminação dos gastos com as citadas vantagens representaria, **caso houvesse sido aprovado na forma inicialmente vaticinada pelo detentor da iniciativa, isto é, englobando todos os servidores públicos do Estado de Goiás**, uma economia, apenas com a extinção da licença-prêmio, na ordem de quase R\$ 800 milhões nos próximos 5 anos, somada a mais de R\$ 158 milhões com a extinção da gratificação por quinquênio, de acordo com a tabela abaixo:



SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
SUBSECRETARIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO COM APLICAÇÃO DO NOVO ESTATUTO DO SERVIDOR CIVIL DO ESTADO DE GOIÁS - DEMAIS CIVIS

Descrição	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Qtde	Impacto	Qtde	Impacto	Qtde	Impacto	Qtde	Impacto	Qtde	Impacto	Qtde	Impacto
Cessão de Servidores com Ônus ⁽¹⁾	30	-5.680.298,73	30	-5.680.298,73	30	-5.680.298,73	30	-5.680.298,73	30	-5.680.298,73	30	-5.680.298,73
Jetons ⁽²⁾	20	-87.132,00	20	-87.132,00	20	-87.132,00	20	-87.132,00	20	-87.132,00	20	-87.132,00
Carga Horária Extraordinária ⁽³⁾	5	-231.300,84	5	-231.300,84	5	-231.300,84	5	-231.300,84	5	-231.300,84	5	-231.300,84
Mandato Classista ⁽⁴⁾	26	-4.313.807,57	15	-1.743.670,50	6	-382.694,90	-	-	-	-	-	-
Adicional por Tempo de Serviço ⁽⁵⁾	4.623	-6.603.193,00	4.344	-14.976.662,00	3.724	-23.939.667,00	3.661	-29.387.843,00	6.792	-38.260.082,00	4.523	-44.956.275,00
Licença Doença Pessoa da Família ⁽⁶⁾	-	-672.273,25	-	-672.273,25	-	-672.273,25	-	-672.273,25	-	-672.273,25	-	-672.273,25
Redução de 8h para 6h ⁽⁷⁾	124	-3.474.691,04	124	-3.474.691,04	124	-3.474.691,04	124	-3.474.691,04	124	-3.474.691,04	124	-3.474.691,04
Licença Prêmio ⁽⁸⁾	3.043	-69.854.519,58	628	-91.646.605,93	578	-59.844.187	1.286	-87.435.211,15	1.247	-69.061.555,80	651	-41.547.290,59
Adicional Noturno 20% ⁽⁹⁾	3.892	9.870.137,40	3.892	9.870.137,40	3.892	9.870.137,40	3.892	9.870.137,40	3.892	9.870.137,40	3.892	9.870.137,40
Assistência Pré-Escolar R\$200,00 ⁽¹⁰⁾	496	1.305.600,00	496	1.305.600,00	496	1.305.600,00	496	1.305.600,00	496	1.305.600,00	496	1.305.600,00
Total		-479.751.478,50		-107.335.897,04		-83.136.527,59		-95.793.017,66		-106.291.596,27		-85.393.524,06
IMPACTOS ANUAIS ESTIMADOS ==>							2020	-479.751.478,60				
							2021	-107.335.897,04				
							2022	-83.136.527,59				
							2023	-95.793.017,66				
							2024	-106.291.596,27				
							2025	-85.383.524,06				
SOMA ==>							-957.692.041,21					

Aliás, insta salientar que a modificação do estatuto, precedida de vários estudos de impacto financeiro, fez-se imprescindível notadamente diante do crítico cenário de calamidade financeira que o Estado de Goiás tem enfrentado, crise bastante acentuada pelo crescimento desenfreado das despesas com pessoal, que, inclusive, estão atualmente em patamar superior aos limites máximos previstos na LRF, situação que o governo não poderá corrigir senão a partir da instituição de severas medidas de austeridade fiscal⁴.

Ocorre que, com a insubmissão de uma considerável parcela do funcionalismo público às normas do novo estatuto, levada a efeito pelo parágrafo único acrescido ao art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, haverá, logicamente, um aumento de despesas para o Estado, não projetadas aprioristicamente.

Sob este prisma, merece especial relevo o fato de que o **ato normativo**

⁴A propósito, convém gizar que, a fim de garantir o seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, o Estado de Goiás ajuizou, perante esta c. Corte Suprema, as ACOs n. 3262/GO e 3286, em sede das quais foram deferidas liminares, no primeiro caso para permitir a entrada do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal com a suspensão da execução das contragarantias estaduais pelo prazo inicial de 6 (seis) meses, e, no segundo caso, para impedir a execução das garantias estaduais sobre os contratos de dívida pública administrados pela União.

guerreado, a par da quebra da isonomia e da vulneração ao regime jurídico único, que serão expostos detalhadamente adiante, permite que milhares de servidores públicos atados aos quadros de apoio do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da Assembleia Legislativa desta unidade federada continuem percebendo as vantagens acima explicitadas (gratificações por quinquênio e licença-prêmio), implicando, inexoravelmente, em aumento de despesas não inicialmente antevistas pelo detentor da iniciativa privativa.

Aliás, mister assinalar que o dispositivo inquinado gerou uma situação jurídica um tanto quanto esdrúxula no Estado de Goiás. Isto porque os Poderes e órgãos autônomos têm se manifestado no sentido de que elaboração, futuramente, cada um a seu modo, um estatuto próprio para seus servidores (em clarividente ofensa ao regime jurídico único plasmado no art. 39, *caput*, da CFRB).

Mas, enquanto isso não acontecer, os agentes públicos excluídos da incidência da Lei Estadual n. 20.756/2020 continuarão, ao que parece, tendo seu regime jurídico ditado pelas leis que instituem seus respectivos planos de carreira, que, em alguns casos, fazem expressa menção à aplicação supletiva da ultrapassada Lei Estadual n. 10.460/88, prevendo, assim, o usufruto das extintas benesses⁵. Isto significa, em termos

⁵ Corroborando o esposado, vide reportagem do O Popular, acessível em <https://www.opopular.com.br/noticias/politica/leis-vinculam-a-estatuto-do-servidor-de-goias-a-1s-poderes-exclu%C3%AAdos-1.2007694>, em que se consigna o seguinte:

“A retirada dos servidores do Tribunal de Justiça (TJ-GO) e do Ministério Público de Goiás (MP-GO) do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado contraria as leis que instituem os planos de carreira dos servidores dos próprios órgãos, cuja redação determina a aplicação de regras do estatuto a seus funcionários.

O art. 40 da Lei 17.633/2012, que dispõe sobre a carreira dos servidores do Poder Judiciário, diz: “Aplica-se supletivamente aos servidores do Poder Judiciário de Goiás o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Goiás, no que for compatível.

Já o art. 21-A da Lei 14.810/2004, que institui o plano de carreira dos servidores do Ministério Público do Estado de Goiás, garante a aplicação de regras relativas a licenças: “Aos servidores são concedidas as licenças previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Goiás.

As redações das duas leis criaram um imbróglia jurídico, já que o novo estatuto dos servidores exclui tanto os dois órgãos quanto a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas do Estado (TCE-GO) e dos Municípios (TCM-GO) de seus efeitos. Isso foi feito via derrubada do veto do governo pelos deputados estaduais, na terça-feira (3), à emenda que retira os outros Poderes do novo estatuto.

O problema é que, embora as leis que regem os planos de carreiras do TJ-GO e MP-GO garantam a aplicação de regras do estatuto, os textos regulamentam questões já não mais previstas nele, como o benefício

práticos, que os órgãos e Poderes que foram apartados da aplicabilidade do atual estatuto terão o condão de “ressuscitar” dispositivos da revogada Lei Estadual n. 10.460/88, que, contrariamente ao que preconiza o novo regramento, previa, nos arts. 170 e seguintes e 243 e seguintes, as vantagens da licença-prêmio e da gratificação por quinquênio, nos seguintes termos:

Art. 170 - Ao funcionário será concedida, por quinquênio de efetivo serviço público, gratificação adicional de 5% (cinco por cento) sobre os vencimentos ou a remuneração do respectivo cargo de provimento efetivo, vedada a sua computação para fins de novos cálculos de idêntico benefício.

Art. 243. A cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o funcionário terá direito à licença-prêmio de 3 (três) meses, a ser usufruída em até 3 (três) períodos de, no

da licença-prêmio, transformada pelas novas regras em licença-capacitação, e gratificações por quinquênio, cuja previsão já havia sido retirada da Constituição do Estado pela emenda constitucional que reformou a Previdência estadual.

Questionados se devem encaminhar mudanças nas leis à Assembleia Legislativa, os dois órgãos afirmam estudar a questão. Em nota, a assessoria do TJ-GO relata que “o assunto já está sendo discutido internamente, mas ainda sem uma definição”. Já o MP-GO informa que a Procuradoria-geral de Justiça pretende elaborar projeto de lei para instituir o Estatuto do Servidor do Ministério Público de Goiás, que deverá ser encaminhado ainda neste ano ao Poder Legislativo.

GASTOS

O POPULAR buscou levantar nos portais de transparência de TJ-GO, MP-GO, Assembleia Legislativa e Tribunais de Contas o valor pago a seus servidores referente a gratificações por quinquênio ou conversão em dinheiro do direito à licença-prêmio, mas nenhum dos portais permite a identificação deste tipo de despesa.

O site da Assembleia permite apenas verificar quantos servidores se afastaram do serviço dentro das regras do benefício, os dos demais não. Em 2019, cinco servidores gozaram de licença na Casa: um agente legislativo, durante três meses, recebendo R\$ 22,3 mil em vencimentos durante o período; dois assistentes legislativos, um durante dois meses, com vencimentos somados de R\$ 17 mil, e outro por um mês com ganho de R\$ 11,4 mil; e duas analistas legislativas por um mês cada, com salários, respectivamente, de R\$ 13,6 mil e R\$ 11,7 mil.

A reportagem solicitou aos órgãos os seus gastos com licença-prêmio e gratificação por quinquênio, mas apenas o MP-GO respondeu com os dados, informando que “durante o exercício de 2019, 8 servidores gozaram o benefício da licença-prêmio, previsto na Lei Estadual n. 10.460/88, e 267 servidores tiveram indeferido o gozo da licença-prêmio por absoluta necessidade do serviço, o que importou na conversão do direito em pagamento pecuniário, no valor total de R\$ 6.191.604,94”.

O TJ-GO informou que não havia tempo hábil para fazer o levantamento. TCE-GO e TCM-GO não responderam à solicitação da reportagem até o fechamento da edição. No caso do segundo, a lei que dispõe sobre as carreiras de seus servidores regulamenta tanto o afastamento por licença-prêmio, ou a conversão de 1/3 do benefício em dinheiro, quanto a gratificação de 5% por quinquênio.

Já o TCE-GO é o único órgão cuja lei já havia extinguido a licença-prêmio. A Lei 19.362/2016 substituiu o benefício por licença-capacitação. A gratificação por quinquênio é garantida, porém, pela Lei n. 15.122/2005, que institui o plano de carreira dos servidores do Tribunal.

mínimo, 1 (um) mês cada, com todos os direitos e vantagens do cargo.

Art. 248-A. Os períodos de licença-prêmio não usufruídos pelo servidor, quando em atividade, não poderão ser convertidos em pecúnia, **exceto na hipótese de indeferimento do pedido de gozo em razão de necessidade do serviço público.**

Deste modo, emerge inequívoco que a emenda parlamentar que desembocou na edição do dispositivo normativo inquinado, excluindo da incidência da Lei Estadual n. 20.756/2020 uma enorme plêiade de servidores públicos, isto é, todos aqueles vinculados aos quadros de apoio do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e do Poder Legislativo, provoca um considerável aumento de despesas em processo legislativo de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, **especialmente porque, como visto, tais servidores poderão continuar sendo agraciados com a gratificação por quinquênio e com a licença-prêmio, de forma cumulável e potencialmente ressarcível (na hipótese de seu gozo ser indeferido por necessidade do serviço público, o que, na prática, acontece na maioria dos casos).**

Logo, considerando que o dispositivo objurgado rende ensanchas a que uma ampla gama de servidores continue a usufruir de vantagens que deveriam ser extintas para todo o universo de servidores estaduais, o que causará um impacto bilionário nos cofres públicos a médio/longo prazo, assoma que o exercício do poder de emenda parlamentar, que culminou no acréscimo do parágrafo único ao art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, foi inconstitucional, **porque dele decorreu aumento de despesas, as quais não foram não inicialmente previstas pelo Chefe do Executivo.**

Em acréscimo, imperioso frisar que de toda forma estariam automaticamente excluídos das regras estatutárias instituídas pela Lei Estadual n. 20.756/2020 os integrantes da carreira do Ministério Público (Promotores e Procuradores de Justiça), membros da Magistratura (Juízes e Desembargadores), Deputados Estaduais, além dos Conselheiros e Procuradores do Ministério Público dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, porque são regidos pelas respectivas leis orgânicas, tendo em conta a autonomia

administrativa e financeira decorrente diretamente do comando constitucional.

Contudo, a exclusão dos servidores dos quadros de apoio destes órgãos e Poderes não se sustenta, mesmo diante da autonomia administrativa invocada pelo autor da emenda parlamentar, o que se evidencia em face do entendimento firmado por este Supremo Tribunal Federal, designadamente no bojo da ADI 5441/SC. Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade foram questionadas leis editadas pelo Estado de Santa Catarina, que concederam a servidores de **Poderes autônomos** a percepção de vantagem funcional nominada “estabilidade financeira”, assim entendida como a incorporação de gratificação aos vencimentos definitivos do servidor a depender do tempo de exercício de função comissionada. Na ocasião, este Pretório Excelso reafirmou seu entendimento no sentido de que **a iniciativa para a fixação de um regime jurídico que açambarque globalmente os servidores com que o Estado mantém relações funcionais é conferida constitucionalmente, de maneira reservada, ao Chefe do Poder Executivo**. Veja-se, pois, o teor do paradigmático julgado:

Esta CORTE reconhece aos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus servidores. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25, CF), essa divisão de competências, por constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os poderes da República, é norma extensível e de observância obrigatória para os demais entes federativos, como se infere do julgamento da ADI 4.203/RJ (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015).

Essa competência reservada convive com aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c”, CF), quanto às regras atinentes ao regime jurídico dos servidores estaduais. Incumbe ao Chefe deste Poder, além da iniciativa de propostas de lei que impliquem vantagem remuneratória para os seus servidores, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico aplicável a todos os servidores vinculados àquele ente político. A distinção foi explorada com percuciência pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 776 (DJ de 27/5/1994), em que, tratando da locução regime jurídico dos servidores públicos, discriminou as matérias que deveriam ser incluídas na cláusula de reserva de iniciativa tratada no art. 61, § 1º, II, “c”, CF:

Parece-me evidente que a Lei Complementar ora questionada veicula normas que se submetem, em função de seu próprio conteúdo material, ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.

Convivem, assim, duas competências legislativas cuja iniciativa é reservada a personagens distintos: (a) proposições que versem sobre política remuneratória de determinado quadro ou carreira de servidores públicos, quando a iniciativa será do Chefe do Poder ou órgão com autonomia financeira e administrativa; (b) proposições que versem sobre o estatuto jurídico dos servidores públicos, caso em que a iniciativa será exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

No caso, em análise sumária, não há indicativo de que a proposição das leis impugnadas tenha usurpado a iniciativa reservada ao Governador, pois o restabelecimento do benefício é limitado aos respectivos quadros funcionais de cada Poder ou órgão autônomo, não apresentando o alcance pretendido pelo requerente, de alterar o regime jurídico dos servidores do estado. Estão elas ao amparo da jurisprudência do Tribunal que reconhece a exclusividade de iniciativa legislativa aos demais Poderes e órgãos autônomos nessa matéria (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 30/1/2015, ADO 6, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 19/3/2015 ADI 4.643-MC, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 28/11/2014, ADI 4.418-MC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/6/2011, ADI 1.681/SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5/12/2003).

Sendo assim, não merece ser guardada, ao menos nesta fase de cognição sumária, a tese de inconstitucionalidade formal das leis impugnadas, nos termos em que enunciada na petição inicial da ação."

Assim, segundo o mencionado precedente desta Corte Constitucional, a **iniciativa reservada conferida aos Chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, para tratar sobre**

política remuneratória de seus servidores e sobre a sua organização administrativa e funcional, deve conviver harmonicamente com aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 61, §1º, II, “c” da CFRB, isto significando competir a este último, privativamente, a iniciativa de leis mais abrangentes, que versem sobre o regime jurídico aplicável a todos os servidores do ente político.

E, quando se fala em regime jurídico, está-se tratando, consoante assentado pelo Ministro Celso de Mello na ADI 776/RS, daquelas normas atinentes: a) às formas de provimento, nomeação, posse e exercício; b) às hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; c) às hipóteses de vacância; regras sobre promoção e respectivos critérios, bem como sobre avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); d) aos direitos e vantagens de ordem pecuniária; e) às reposições salariais e vencimentos; e) às normas sobre o horário de trabalho e ponto, e, ainda, sobre regimes especiais de trabalho; f) aos adicionais e gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; g) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, e, por último; h) ao regramento disciplinar (deveres e proibições, penalidades e sua aplicação)⁶.

Ou seja, o regime jurídico compreende todas as matérias que compõem, naturalmente, um Estatuto dos Servidores Públicos, destinado a estabelecer, de maneira homogênea, um conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas de conduta que regulam a relação jurídico/funcional entre o Estado e a totalidade dos seus servidores.

Assim, não há falar em iniciativa conjunta ou reservada aos Chefes dos demais Poderes e órgãos autônomos na espécie, porquanto, conforme assaz asseverado, somente o Chefe do Executivo possui, com exclusividade, poder para deflagrar processo legislativo dispondo sobre o regime jurídico dos servidores públicos da unidade federativa, globalmente

⁶Em reforço, destacam-se as seguintes decisões da Corte: ADI 1895, Relator Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 2/8/2007; ADI 3739, Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/05/2007; e, ADI 1809, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 29/06/2017.

considerada. E foi obedecendo justamente a este corolário que foi editada, por exemplo, a Lei Federal n. 8.112/90, aplicável indiscriminadamente a todos os servidores da União, sejam eles vinculados ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário ou aos demais órgãos dotados de autonomia. Inclusive, não é ocioso mencionar que referida legislação federal é resultado de processo legislativo encetado pelo então Presidente da República, com suporte em sua iniciativa reservada estabelecida pelo art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal.

Por todos estes motivos, vê-se que pende vício subjetivo sobre o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, especialmente em virtude de se tratar de dispositivo de lei acrescentado por emenda parlamentar que não poderia, mas terminou por causar gravoso e negativo impacto financeiro em processo de iniciativa privativa do Governador. Assim, mister se faz seja declarada a sua inconstitucionalidade formal, diante do flagrante arrosto aos arts. 61, §1º, II, “c”, e 63, I, da Constituição da República, medida desde já obsequiosamente requerida.

III.2. Da inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, por afronta aos arts. 5º, *caput*, e 39, *caput*, ambos da Constituição Federal.

O art. 5º, *caput*, da Lei Maior reza que “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)*”. A norma constitucional em questão confere envergadura constitucional ao princípio da isonomia, voltado a assegurar o direito que todos têm de ser tratados igualmente na medida em que se igualem e desigualmente na medida em que se desigualem, quer perante a ordem jurídica (igualdade formal), quer perante a oportunidade de acesso aos bens da vida (igualdade material)⁷.

Nesta perspectiva, cumpre acentuar que a igualdade formal compreende tanto a **igualdade perante a lei**, quanto a **igualdade na lei**. A primeira diz com a norma já posta, em

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm:2016, p. 588.

cuja aplicabilidade deverão os Poderes estatais observar a impossibilidade de promover tratamento seletivo ou discriminatório. Já a **igualdade na lei possui matiz de generalidade e abstração**, traduzindo-se na impossibilidade de as normas criarem distinções que não sejam constitucionalmente autorizadas. **O destinatário desta seção do princípio da igualdade formal, isto é, da igualdade na lei, é o próprio legislador, a quem se proíbe incluir nos atos legislativos fatores de discriminação que provoquem ruptura da ordem isonômica. Acerca do tema, esta Instância Máxima assim já pontificou⁸:**

O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é, enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica, suscetível de regulamentação ou de complementação normativa.

Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA, 55/114), sob duplo aspecto: a) o da igualdade na lei; b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório.

A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade.

Resumidamente, todas as Constituições do mundo civilizado abraçaram a igualdade formal, determinando tanto ao legislador quanto ao aplicador da lei que não se descurem de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Assim é que a exigência de tratamento igualitário incorpora um postulado democrático básico, que **figura como o principal limite à discricionariedade legislativa**. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹: *“A lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente*

⁸STF, MI 58, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14/12/90, DJ de 19/04/91.

⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 10.

todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes”.

Neste diapasão, é necessário ter presente que, embora se permita existam discriminações na lei, tais **discriminações legais só se legitimam se existir uma pertinência lógica entre a distinção inserida na lei e o tratamento distintivo dela consequente, e desde que tal correlação não seja incompatível com a Constituição**. Assim, nos termos sintetizados por Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰, para se identificar se houve desrespeito ao princípio da isonomia:

(...) tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. (gn)

É certo, portanto, que o princípio da isonomia permeia e dita o conteúdo dos atos legislativos, eis que o tratamento igualitário não pode, por mandamento constitucional, ser negligenciado pelo legislador. Caso o legislador se descure deste dever, a norma que avilta o postulado em epígrafe estará eivada de inconstitucionalidade material.

Atento a este alicerce teórico, o constituinte cuidou de prever formas de observância do postulado da igualdade pela Administração Pública, entre as quais assoma aquela contida no art. 39, *caput*, da Constituição Federal, segundo a qual todos os servidores da **Administração Direta**, autárquica e fundacional de cada ente federado devem submeter-se a um **regime jurídico único**.

Por sinal, não é excessivo registrar que **a redação do dispositivo**

¹⁰*Op. cit.*

constitucional em análise faz referência à Administração Direta, que, sabidamente, não compreende apenas o Poder Executivo, mas também os demais Poderes e órgãos do Estado, sejam autônomos ou não, veja-se:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Nesse trilhar, impende assinalar que, nada obstante a EC 19/98 tenha dado nova redação ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, suprimindo a obrigatoriedade do regime jurídico único, este Supremo Sodalício, na ADI 2135/DF, concedeu medida cautelar para suspender, com eficácia *ex nunc*, a reportada emenda constitucional. Com isso, **restabeleceu-se a exigência do regime jurídico único para os servidores públicos que possuam liame funcional com a Administração Direta, autárquica e fundacional**, estando excluídos das normas estatutárias, portanto, apenas aqueles servidores celetistas, vinculados às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Isto significa que, em face do citado preceito constitucional, deve-se observar para os servidores públicos nele especificados o sistema do **regime jurídico único, de modo que, independentemente de se encontrar o agente funcionalmente vinculado ao Poder Judiciário, ao Executivo, ao Legislativo, aos órgãos autônomos, a uma autarquia ou a uma fundação pública, o regime jurídico será exatamente o mesmo para todos, consistindo naquele previsto na lei (estatuto) da entidade estatal respectiva**. A Carta da República veda, pois, a instituição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores referidos no *caput* do art. 39.

No caso de Goiás, a universalidade dos servidores públicos estaduais (tirante aqueles ocupantes de cargos com assento constitucional, regidos por leis orgânicas próprias, a exemplo dos membros da Magistratura e do MP) estava, antes, submetida à revogada Lei Estadual n. 10.460/88, e deveria estar, agora, inteiramente submetida às normas estatutárias inauguradas pela Lei Estadual n. 20.756/2020, sem qualquer discriminação. No entanto, o

parágrafo único do art. 1º do diploma em testilha, acrescido, como visto, por emenda parlamentar, e cujo veto foi derrubado pela ALEGO, está a impedir seja aperfeiçoada a vontade da Constituição, ocasionando, assim, uma grave e inconstitucional situação de rompimento da ordem isonômica neste ente político.

Com efeito, não há justificativa constitucional para a existência do fator de discrimen instituído pelo dispositivo de lei cuja inconstitucionalidade se busca ver declarada.

Primeiro, porque, consoante já ventilado, o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020 inaugura um tratamento completamente anti-isonômico para os servidores públicos estaduais, **abrindo espaço para a concomitância de estatutos diversos, tantos quantos forem os Poderes e órgãos autônomos deste ente político, cada qual prevendo direitos, deveres e vantagens próprios.** Inclusive, atualmente, por força do ato normativo adversado, enquanto servidores do Poder Executivo não mais poderão usufruir da licença-prêmio indenizável e das gratificações por quinquênio, os demais servidores, vinculados ao Poder Judiciário, ao Legislativo, aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, poderão continuar gozando destas benesses, **o que gera, em favor destes últimos, um privilégio odioso desprovido de respaldo constitucional.**

Segundo, porque esta situação anti-isonômica corrompe irremediavelmente a *mens legis* do *caput* do art. 39 da CFRB, a denotar a patente inconstitucionalidade do dispositivo de lei que retira determinadas categorias de servidores da incidência de normas estatutárias que deveriam ser direcionadas a todos, eis que o regime jurídico deve ser **único** em cada unidade federada, não se admitindo, como regra, a convivência simultânea de diferentes estatutos.

Diante disso, aflora inequívoca a manifesta violação, pelo parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, dos parâmetros constitucionais de controle consistentes no art. 5º, *caput*, e 39, *caput*, ambos da Lei Maior. Assim, requer-se, respeitosamente, caso superada a mácula formal esposada alhures, seja declarada a inconstitucionalidade material do

ato guerreado, com a sua consequente extirpação do ordenamento jurídico.

IV – DA MEDIDA CAUTELAR

A cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade possui natureza antecipatória¹¹, de tal sorte que, para verificar a presença, na espécie, do sinal do **bom direito**, faz-se necessário empreender uma cognição sumária típica das antecipações de tutela¹².

In casu, ante a patente incompatibilidade do dispositivo impugnado com a Constituição Federal, afigura-se plausível a arguição de inconstitucionalidade ora articulada, o que traduz o *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida cautelar, tendente a suspender, provisoriamente, os efeitos da norma atacada, até o julgamento definitivo da vertente ADI.

Ademais, o *periculum in mora* também ressaí transparente, pois, permanecendo em vigor, a normativa contestada continuaria produzindo prejudiciais efeitos para os cofres públicos, especialmente por permitir que algumas classes de servidores vinculados a Poderes e órgãos autônomos continuem usufruindo de vantagens funcionais que deveriam ter sido abolidas para todos os servidores públicos estaduais (gratificações por quinquênio e licença-prêmio), distorcendo, assim, a estrutura administrativa e funcional do Estado de Goiás, em detrimento dos princípios da isonomia e do regime jurídico único plasmado no art. 39 *caput*, da Constituição Federal.

Nesta conjuntura, faz-se necessário destacar a grave situação fiscal do Estado, com o estrangulamento do caixa ao longo dos anos de 2011 a 2019, inclusive com a publicação, pelo ora proponente, de dois decretos de calamidade financeira (de n. 9.481 e 9.392/2019).

¹¹ ZAVASCKI, Teori Albino, Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional, 3a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 77, v. g.

¹² WATANABE, Kazuo, Cognição no Processo Civil, 4a ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 127.

Com efeito, a crítica situação financeira desta unidade federada, especialmente no que concerne às despesas com pessoal, pode ser desnudada pelos gráficos abaixo expostos. O gráfico 1 mostra que, no período de 2011 a 2018, a taxa de crescimento das receitas totais foi consideravelmente menor do que a taxa de crescimento das despesas totais, sendo que **os aumentos observados nas despesas orçamentárias guardam uma relação próxima com o crescimento da folha de pessoal e com o déficit da Previdência**. O gráfico 2 apresenta a evolução da despesa total com pessoal e da despesa com ativos e com inativos, para o período de 2011 a 2018. Da mesma forma que a despesa total, a despesa com pessoal apresentou um ritmo de crescimento considerável para o período em análise.

Gráfico 1: Taxas de Crescimento das Receitas e Despesas Totais – 2011 a 2018.

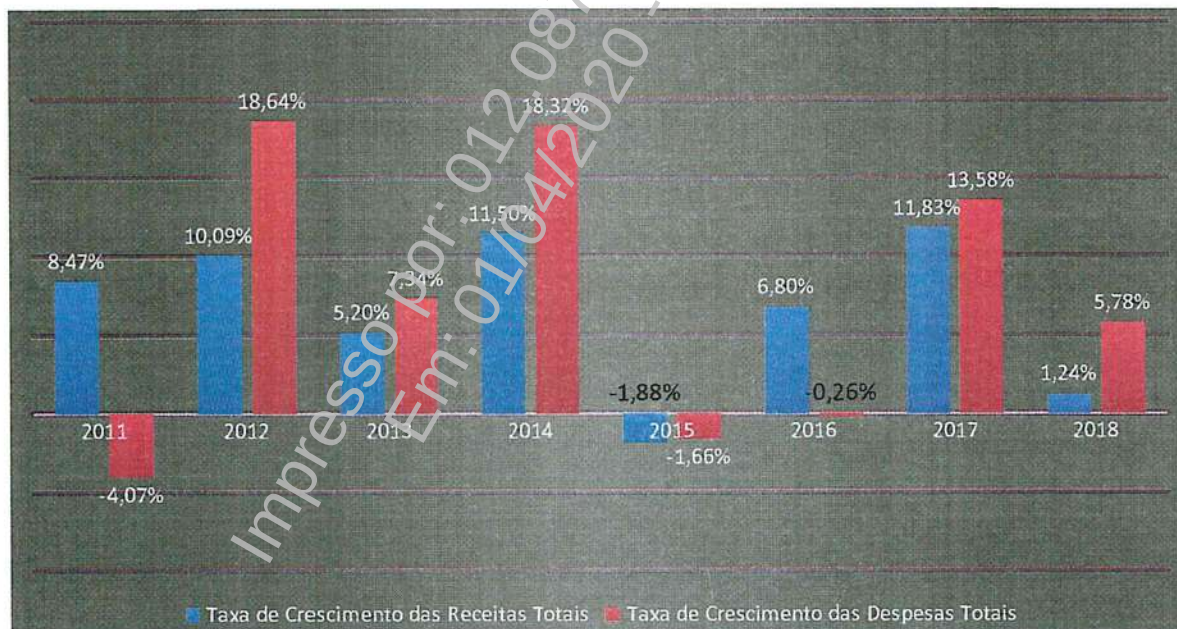
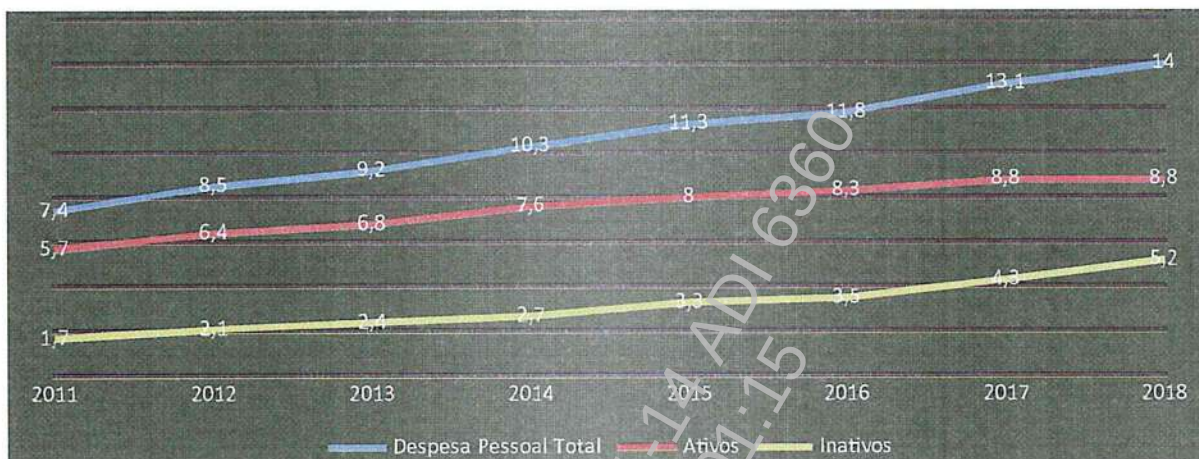


Gráfico 2: Despesas Liquidadas com Folha (R\$ bilhões) – Goiás – 2011 a 2018



Note-se que, enquanto a despesa orçamentária cresceu 77,58%, quando se compara 2011 e 2018, **a despesa com pessoal aumentou 89,19% no mesmo período**. Quando se considera que as despesas com pessoal representaram cerca de 60,71% das despesas totais no período, fica evidente que variações nos gastos com pessoal têm apresentado impacto significativo nas despesas como um todo. Devido a essa trajetória de crescimento das **despesas com pessoal, Goiás encontra-se entre os Estados que ultrapassaram o limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹³ no que diz respeito a estes gastos, como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL).**

Utilizando a metodologia designada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Tabela 1 apresenta as despesas totais com pessoal (DTP) em proporção à Receita Corrente Líquida para os anos de 2015 a 2018 e o apurado no 3º quadrimestre de 2019, com base nas informações disponibilizadas por meio dos relatórios de gestão fiscal. Na mesma tabela encontram-se expostos, além do limite propriamente dito, os chamados limites de alerta e prudencial, confira-se:

¹³Em seu art. 19, a LC 101/2000 define o limite a Despesa com Pessoal para Estados e Municípios em 60% da RCL.

Tabela 1: Despesa Com Pessoal em Proporção a RCL para Goiás - Período de 2015 a 2019
(3º quadrimestre).

	2015	2016	2017	2018	2019
% DA DTP SOBRE A RCL	56,78	54,48	56,71	64,36	59,47
SITUAÇÃO PERANTE O LIMITE DA DTP	ALERTA	ALERTA	ALERTA	ACIMA	ACIMA
LIMITE DE ALERTA - 90% do Limite Máximo	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
LIMITE PRUDENCIAL - 95% do Limite Máximo	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0
LIMITE MÁXIMO	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0

Como pode ser observado, já em 2015 o Estado de Goiás ultrapassou o limite de alerta, tendo ocorrido o mesmo fato nos anos de 2016 e 2017. Em 2018, houve uma piora no indicador, levando Goiás a ultrapassar o limite de 60% estabelecido na Lei Complementar n. 101/2000. Para 2019, a situação permaneceu similar.

Impende destacar, neste contexto, que, diante do aumento dos gastos com pessoal (e na tentativa de maquiar as contas públicas), o governo anterior editou a Emenda Constitucional nº 54, de 2 de junho de 2017, acrescentando o § 8º ao art. 113 da Constituição Estadual, retirando do cômputo das despesas com pessoal os gastos com Imposto de Renda Retido na Fonte e pensionistas. Este dispositivo foi posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 55, de 12 de setembro de 2017, passando a vigorar com a seguinte redação:

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.

Em razão desta emenda, as vedações e sanções da LRF não chegaram a ser aplicadas ao Estado de Goiás. Porém, em 11 de setembro de 2019, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6129, este Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar determinando a suspensão da eficácia do referido artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017. Assim, ficou afastada, até o exame definitivo da ADI n. 6129, a exclusão, para efeito de verificação dos limites de

despesas com pessoal previstos na LRF, dos valores relativos a pagamentos de Imposto de Renda Retido na Fonte e pensionistas.

Com a declaração de inconstitucionalidade das citadas emendas à Constituição Estadual, o Estado de Goiás poderá ficar sujeito às penalidades previstas na LRF a partir do próximo ano, caso não consiga reajustar suas finanças. É, inclusive, real o risco de este ente público ser o primeiro a demitir servidores estáveis, a fim de, assim, readequar legalmente suas despesas com pessoal, na forma do permissivo contido no art. 169, §4º, da CRFB.

Nessa medida, convém acentuar que o cenário de crise fiscal do Estado de Goiás está sendo ora explicitado para demonstrar que esta unidade federada não teve alternativa senão, com a máxima urgência, envidar todos os seus esforços para ajustar as contas públicas. **A extinção geral de vantagens funcionais injustificadas, tais como a licença-prêmio e as gratificações por quinquênio, que não encontram paralelos nem na iniciativa privada, nem no âmbito federal (da Lei Federal n. 8.112/90), bem como a reelaboração/modernização do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás, tornou-se imprescindível para, dentre outras medidas de arrocho, garantir a recuperação do erário estadual, bem como a sua higidez a longo prazo, notadamente porque, apenas com a vigência integral do novo estatuto, isto é, abrangendo todos os servidores públicos com quem o Estado de Goiás possui vínculo funcional, projetava-se uma economia total, entre 2020 e 2025, de cerca de R\$ 1,7 bilhão.**

Não bastasse, a manutenção das liminares proferidas por este Pretório Excelso nas ACOs n. 3.262 e 3.286 não prescinde da demonstração, pelo ente público, de que está empregando todos os meios que se encontram à sua disposição para promover medidas de ajuste fiscal.

Nesse quadrante, convém gizar que, na ACO 3.262, o Ministro Gilmar Mendes, acatando as razões apresentadas pela entidade estatal, deferiu parcialmente a tutela de urgência requerida, determinando à União que permita o ingresso de Goiás no RRF, com a

suspensão dos pagamentos e da execução das contragarantias pelo prazo inicial de 6 (seis) meses. Em suma, na decisão o Ministro consignou que, **diante das várias informações fiscais que comprovam a situação de calamidade orçamentária pela qual passa o Estado de Goiás**, carece de razoabilidade a negativa de sua adesão ao RRF, que deverá ser permitida sem a exigência do art. 3º, I, da LC n.º 159/17, **e desde que o ente cumpra os demais requisitos legais, notadamente a apresentação do Plano de Recuperação Fiscal no prazo de seis meses.**

As medidas impostas pela decisão liminar ao Estado de Goiás, referentes às providências prévias à adesão ao RRF, já estão sendo tomadas. Em 03/07/19 a Assembleia Legislativa aprovou projeto de lei encaminhado pelo Governador para autorizar a adesão do Estado ao RRF. No momento, o Estado de Goiás está finalizando o Cenário Ajustado - aquele que incorpora os impactos das medidas de ajuste e revela o caminho a ser seguido para atingir o equilíbrio ao final do regime. Além disso, algumas das exigências previstas no regime já estão sendo atendidas, entre elas as vedações do art. 8º da Lei Complementar n. 159/2017. Embora essas vedações sejam aplicáveis apenas na vigência do RRF, Goiás já as vem observando desde a edição da Emenda Constitucional n. 54/2017.

Dentre as medidas de relevância, destaca-se a reforma da Previdência, já implementada, e também a do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado, nos mesmos moldes da Lei federal 8.112/90. Somente com a alteração das regras estatutárias delineava-se, nos termos assaz esposados, caso todos os servidores fossem incluídos no novo regime jurídico, uma economia de mais de R\$ 1 bilhão nos próximos anos. Sucede que, sem a sujeição de todos os servidores públicos civis estaduais ao novo estatuto, a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal (imprescindível inclusive para garantir que os serviços públicos desta unidade federada continuem operantes) poderá ser obstada¹⁴, uma vez que esta mudança legislativa atenderia também aos critérios de

¹⁴ Nestes termos, a reportagem acessível em <https://diariodegoias.com.br/caiado-avalia-derrubada-de-vetos-sobre-estatuto-dos-servidores/>, especialmente o seguinte excerto “Os ajustes propostos para a carreiras do serviço público, por meio de um novo estatuto, eram aguardados com ansiedade pelo governo, pois são critérios para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF)”.

ingresso.

Ou seja, o perigo na demora repousa também no fato de que a vigência do dispositivo de lei eivado de inconstitucionalidade formal e material irá não apenas perpetuar e aumentar o rombo nas contas públicas, mas vai também impedir o cumprimento da decisão proferida pelo STF na ACO 3.262, podendo resultar, como consequência, na exclusão do Estado de Goiás do Regime de Recuperação Fiscal.

À vista disso, o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020, ao ensejar que milhares de servidores vinculados a outros Poderes e órgãos autônomos continuem percebendo os prefallados benefícios funcionais, além de outros que possam vir a ser instituídos por seus específicos (e inconstitucionais) regimes jurídicos, desenha um panorama fiscal ainda mais severo, que dificultará, e muito, a recondução das despesas com pessoal aos limites legais, definidos na LRF.

Ademais, caso os efeitos do dispositivo legal impugnado não sejam cautelarmente suspensos, eventuais verbas pagas aos servidores por ele beneficiados não poderão ser restituídas aos cofres públicos, dada a sua irrepetibilidade.

De outro turno, para além do evidenciado perigo da demora, a medida cautelar ora pleiteada pode ser amparada também pelo critério da conveniência, por meio do qual, segundo o magistério de Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Oliveira¹⁵, “se avalia o que é mais conveniente ao bem comum: se a manutenção do ato impugnado ou o deferimento da medida cautelar”. Sobre a aplicação do critério da conveniência para a concessão da tutela de urgência no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade, é de conferir-se a intelecção deste Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR. A CONCESSÃO, OU NÃO, DE LIMINAR EM ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE FAZ-SE CONSIDERADOS DOIS ASPECTOS PRINCIPAIS – O SINAL DO BOM DIREITO E O RISCO DE MANTER-SE COM PLENA EFICÁCIA O ATO

¹⁵ *Ações Constitucionais*, Salvador: JusPodivm, 2007, p. 376.

NORMATIVO. ESTE ÚLTIMO DESDOBRA-SE A PONTO DE ENSEJAR O EXAME SOB O ÂNGULO DA CONVENIÊNCIA DA CONCESSÃO DA LIMINAR, PERQUIRINDO-SE OS ASPECTOS EM QUESTÃO PARA DEFINIR-SE AQUELE QUE MAIS SE APROXIMA DO BEM COMUM. (...). (ADI 768 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 7.10. 1992, DJ de 13.11.1992, p. 20849)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSTITUIÇÃO DO AMAZONAS – SERVIDOR PÚBLICO – CONCESSÃO DE VANTAGEM – ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – PROCESSO LEGISLATIVO – EXTENSÃO E LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - (...) - **A alta relevância da questão – alcance do poder constituinte decorrente atribuído aos Estados-membros – torna possível invocar o juízo de conveniência, que constitui critério adotado e aceito pelo Supremo Tribunal Federal, em sede jurisdicional concentrada, para efeito de concessão da medida cautelar.** Precedentes. (ADI 568 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 20.9.1991, DJ de 22.11.1991, p. 16845) (destaque nosso)

Assim sendo, diante da relevância da fundamentação expendida e do *periculum in mora* ora explicitado, ou mesmo por razões de conveniência, requer-se a concessão da medida cautelar, nos termos previstos no artigo 10 da Lei n. 9.868/1999 e do art. 102, I, “p”, da CFRB, para suspender a eficácia normativa do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 20.756/2020.

V – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer-se:

(a) a concessão de medida cautelar, sem prévia oitiva dos emanadores do ato, haja vista a excepcional urgência, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.868/1999, para suspender a eficácia normativa do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 20.756/2020;

(b) a requisição de informações à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, na pessoa de seu representante, nos termos do artigo 6º, *caput*, da Lei n. 9.868/1999;

(c) a notificação do Advogado-geral da União e do Procurador-geral da República, *ex vi* do disposto no artigo 103, §§1º e 3º, da Constituição Federal e no artigo 8º da Lei n. 9.868/99.

Por derradeiro, requer-se, no mérito, o julgamento de procedência da ação, para que se declare a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 20.756/2020, por violação aos artigos 61, §1º, II, “c”, e 63, I, ambos da Constituição Federal. Caso superada a questão formal, pugna-se seja então declarada a inconstitucionalidade material do artigo de lei ora vergastado, por ofensa aos artigos 5º, *caput*, e 39, *caput*, da Lei Maior.

Pede deferimento.

Goiânia, 12 de março de 2020.


Ronaldo Ramos Caiado
Governador do Estado de Goiás

Juliana Pereira Diniz Prudente
Procuradora-Geral do Estado de Goiás
OAB-GO n. 18.587