



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 581351/2023

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra (i) os arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei 21.792, de 16.2.2023; (ii) a Lei 21.831, de 26.3.2023; (iii) o art. 2º da Lei 21.832, de 26.3.2023; (iv) a Lei 21.833, de 26.3.2023; e (v) o art. 2º da Lei 21.761, de 29.12.2022, todas do Estado de Goiás, que disciplinam o pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos estaduais.¹

1 Acompanham a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei 9.868/1999) e peças dos Procedimentos Administrativos 1.00.000.004034/2023-12 e 1.18.000.000970/2023-10.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas questionadas nesta ação:

Lei 21.792/2023 de Goiás

Art. 92. O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, ou o militar titular de posto ou graduação, quando forem nomeados para cargo de provimento em comissão na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, poderão optar:

I – pelo subsídio integral fixado para o cargo em comissão que vierem a ocupar, caso em que deixarão de receber a remuneração ou o subsídio referente ao cargo efetivo, ao emprego público permanente, ao posto ou à graduação; ou

II – pela remuneração ou pelo subsídio correspondente ao cargo de provimento efetivo, ao emprego público permanente, ao posto ou à graduação, que será percebido cumulativamente com o equivalente a 60% (sessenta por cento) do subsídio fixado para o cargo em comissão que vierem a ocupar, assegurada a complementação até o valor deste último caso do somatório resulte quantia inferior.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se também ao servidor de entidade paraestatal, de outros poderes ou níveis de governo, titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente em sua origem e, temporariamente, cedido para o Estado de Goiás para ocupar cargo em comissão remunerado exclusivamente à base de subsídio.

§ 2º Na hipótese de que trata o inciso II do caput deste artigo, caso o referido somatório ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício do cargo de provimento em comissão pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória.

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 94. O servidor designado para função comissionada receberá o valor dela decorrente cumulativamente com o vencimento, o salário, a remuneração ou o subsídio pelo exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, posto ou graduação.

Parágrafo único. Caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício da função comissionada pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória.

Lei 21.831/2023 de Goiás

Art. 1º Aplica-se aos membros e servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Lei 21.832/2023 de Goiás

Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, facultando-se a aplicação dos percentuais definidos pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 28, § 4º, da Constituição do Estado de Goiás.

Lei 21.833/2023 de Goiás

Art 1º Aplica-se aos membros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e aos procuradores do Ministério Público de Contas o disposto no art. 92, § 2º, no que couber, e no art. 94, parágrafo único, da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 2023.

Lei 21.761/2022 de Goiás

Art. 2º Será devido aos ocupantes dos cargos em comissão discriminados nos incisos deste artigo o pagamento de verba indenizatória, com o percentual máximo de: - Redação dada pela Lei nº 21.788, de 19-01-2023.

I – 50% (cinquenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Vice-Governador, Secretários de Estado, Secretários-Chefes, Chefe de Gabinete Particular do Governador, Chefe de Gabinete de Gestão do Governador, Chefe de Gabinete de Representação de Goiás no Distrito Federal, Delegado-Geral da Polícia Civil, Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Geral da Administração Penitenciária, Coordenador de Políticas Sociais do Gabinete de Políticas Sociais, Presidentes e Conselheiro Presidente das entidades da administração pública indireta e Reitor da Universidade Estadual de Goiás; e

II – 40% (quarenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Subsecretários, Secretários-Adjuntos, Subcontroladores da Controladoria-Geral do Estado, Delegado-Geral Adjunto da Polícia Civil, Subcomandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Geral Adjunto da Administração Penitenciária, Diretores-Executivos, Vice-Presidentes das entidades da administração pública indireta e Pró-Reitores da Universidade Estadual de Goiás.

§ 1º A verba indenizatória de que trata este artigo será paga mensalmente aos servidores em exercício nos cargos mencionados nos incisos do caput, mas não será devida em qualquer hipótese de afastamento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º A verba indenizatória de que trata este artigo não cobrirá gastos de terceiro, bem como não será definitivamente incorporada à remuneração do servidor.

§ 3º O recebimento da verba indenizatória de que trata este artigo, que não impede a percepção de outras parcelas de natureza indenizatória instituídas por normas específicas, poderá ser vinculado ao cumprimento de atividades e metas de gestão, a serem definidas por regulamento.

§ 4º O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo e de cargo em comissão relacionado nos incisos deste artigo poderá optar pela percepção da verba indenizatória neles prevista ou pela percepção da remuneração nos termos do § 2º do art. 61 da Lei nº 20.491, de 2019, conforme o caso. - Acrescido pela Lei nº 21.788, de 19-01-2023.

Como se demonstrará, as normas sob investiva contrariam os **arts. 5º, caput** (princípio da igualdade), **24, I** e **§ 1º** (competência da União para editar normas gerais sobre direito tributário), **37, caput** (princípios da impessoalidade e da moralidade) e **XI** (teto remuneratório dos agentes públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios), e **151, III** (princípio da vedação da isenção heterônoma), todos da Constituição Federal.

II. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

Ao estabelecer a organização administrativa básica do Poder Executivo do Estado de Goiás, a Lei 21.792/2023 preceitua, no art. 92, que o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

servidor público ocupante de cargo efetivo ou emprego público permanente, ou o militar titular de posto ou graduação, quando vier a ser nomeado para cargo em comissão do referido Poder, poderá optar (i) pelo subsídio integral fixado para o cargo em comissão, hipótese em que deixará de receber a remuneração ou o subsídio referente ao cargo efetivo, ao emprego público permanente, ao posto ou à graduação (inciso I); ou (ii) pela remuneração ou subsídio correspondente ao cargo efetivo, ao emprego público permanente, ao posto ou à graduação, que será percebido cumulativamente com o equivalente a 60% da remuneração do cargo em comissão que vier a ocupar (inciso II).

Estabelece o § 2º do art. 92 do mesmo diploma que, na hipótese do mencionado inciso II, caso o somatório ultrapasse o limite fixado no art. 37, XI, da Constituição Federal (teto remuneratório constitucional dos agentes públicos), a parcela excedente da verba correspondente ao exercício do cargo em comissão terá natureza indenizatória.

Já o art. 94 da aludida lei estadual determina que o servidor designado para função comissionada receberá o valor corresponde a ela de forma cumulativa com o vencimento, o salário, a remuneração ou o subsídio pago em decorrência do exercício de cargo efetivo, de emprego público permanente, de posto ou de graduação (*caput*).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O parágrafo único do mesmo dispositivo, por sua vez, prevê que, caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no art. 37, XI, da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício da função comissionada terá natureza indenizatória.

Da mesma forma, as Leis 21.831, 21.832 (art. 2º) e 21.833, todas de 26.3.2023, do Estado de Goiás estabelecem que se aplicam, no que couber, os acima mencionados arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei 21.792/2023, respectivamente, aos membros e servidores do Poder Judiciário estadual, aos membros do Tribunal de Contas do Estado, aos membros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado e aos procuradores do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás.

Igualmente, o art. 2º da Lei 21.761/2023 de Goiás determina que a mesma sistemática remuneratória prevista nas normas ora impugnadas poderá ser aplicada ao servidor titular de cargo público efetivo que vier a também ocupar um dos cargos em comissão previstos no *caput* daquele mesmo dispositivo, a saber, os cargos de Vice-Governador, de Secretário de Estado, de Secretário-Chefe, de Chefe de Gabinete Particular do Governador, de Chefe de Gabinete de Gestão do Governador, de Chefe de Gabinete de Representação de Goiás no Distrito Federal, de Delegado-Geral da Polícia Civil, de Comandante-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Geral da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, de Diretor-Geral da Administração Penitenciária, de Coordenador de Políticas Sociais do Gabinete de Políticas Sociais, de Presidente e Conselheiro Presidente das entidades da administração pública indireta, de Reitor da Universidade Estadual de Goiás, de Subsecretário, de Secretário-Adjunto, de Subcontrolador da Controladoria-Geral do Estado, de Delegado-Geral Adjunto da Polícia Civil, de Subcomandante-Geral da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, de Diretor-Geral Adjunto da Administração Penitenciária, de Diretor-Executivo, de Vice-Presidente das entidades da administração pública indireta e de Pró-Reitor da Universidade Estadual de Goiás. Ademais, o aludido dispositivo classifica como indenizatória a verba decorrente do exercício dos acima especificados cargos em comissão.

Como se pode observar, as referidas normas autorizam que agentes públicos estaduais ocupem cargo em comissão ou função comissionada, admitindo a acumulação da remuneração que permanentemente recebem com o valor correspondente ao exercício do cargo em comissão ou da função comissionada que vierem a ocupar.

Por mais que encontrem respaldo no art. 37, V, da Constituição Federal, o qual possibilita o exercício de cargos em comissão e de funções de confiança por servidores ocupantes de cargos efetivos, os dispositivos em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

referência mostram-se incompatíveis com o texto constitucional na parte em que autorizam o recebimento de remunerações em patamares superiores ao teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, XI, da Carta da República.

Com efeito, os dispositivos legais ora questionados estabelecem que, caso a remuneração recebida por agentes públicos ocupantes de cargos efetivos no Estado de Goiás, somada ao valor que receberem em decorrência de cargo em comissão ou de função comissionada, resultar em patamar superior ao teto remuneratório constante do art. 37, XI, da Constituição Federal, a parcela excedente decorrente do exercício dos últimos será considerada indenizatória.

Por conferirem a parcela nitidamente remuneratória um indevido caráter indenizatório, as normas em apreço viabilizam o recebimento de remunerações superiores ao teto remuneratório previsto na Constituição Federal, já que o art. 37, § 11, da Carta da República estabelece que *“não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”*.

Valores pagos em decorrência do exercício de cargo em comissão e de função comissionada, contudo, não apresentam natureza indenizatória, detendo caráter evidentemente remuneratório, por serem devidos como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

contrapartida a serviços laborais ordinários, rotineiros e específicos prestados pelo agente público que os ocupar.

Assim, ao classificarem como indenizatórias verbas que detêm evidente caráter remuneratório para, com isso, não submetê-las aos limites do art. 37, XI, da Constituição Federal, as normas impugnadas contrariam o aludido dispositivo constitucional, por não sujeitarem a teto remuneratório parcelas que constituem efetiva remuneração de agentes públicos.

Não bastasse a acima demonstrada ofensa ao art. 37, XI, da Constituição Federal, as normas impugnadas afrontam os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade.

No processo histórico de fortalecimento das instituições, a separação entre a dimensão do público e do privado ganha contornos definidos no âmbito de gestão da “*res pública*” com a inclusão dos princípios da probidade, do qual são corolários a moralidade e a impessoalidade.

A Constituição, que eleva à condição de princípios a probidade, a moralidade e a impessoalidade, revela projeto que se constrói a partir de 1988, pelo qual o patrimônio material e imaterial do Poder Público não pode mais ser gerido com base em interesses privados, mas por conduta marcada



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pela ética, pela probidade, pela moralidade e pela impessoalidade, seja na esfera administrativa, política ou judicial.

Ao erigir tais princípios, a Carta de 1988 busca encerrar um passado de práticas clientelistas e patrimonialistas, substituindo-as por uma gestão transparente, participativa e impessoal.

A nova ordem constitucional tem por ponto nuclear a dimensão da cidadania como conjunto de direitos que empodera o indivíduo contra privilégios injustificados.

É, portanto, arma de superação de um modelo patrimonialista de Estado. O sucesso do regime democrático depende dos níveis de cidadania da população. Os processos de inclusão em espaços decisórios, de ativação da cidadania, pressupõe que seja assegurado o direito a um Estado probo, ético, transparente e que preste contas à sociedade (*accountability*).

Estabeleceu o constituinte originário um compromisso ético e moral do Estado com a sociedade ao erigir princípios reveladores desse pacto como parte integrante da identidade básica da Constituição de 1988. Tanto que impôs sanções àqueles que os transgridam. Esses postulados consagram o ideal republicano. Por isso mesmo, ética republicana há de funcionar como autêntico vetor norteador das instituições públicas e das funções estatais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O princípio da moralidade impõe, portanto, padrão de conduta aos agentes públicos e à administração pública pautado não apenas no estrito cumprimento da lei, mas no cumprimento desta com integridade, honestidade, boa-fé, ética e sempre visando ao atendimento do interesse público.²

É inadmissível a elaboração de leis imorais, cujo propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos. Benesses dessa natureza, aliás, costumam ter destinatários certos e determináveis, o que, ademais, implica contrariedade ao princípio da impessoalidade.

As normas impugnadas, ao possibilitarem o recebimento por agentes públicos do Estado de Goiás de valores remuneratórios como se indenizatórios fossem para, com isso, não serem submetidos ao teto remuneratório previsto na Constituição Federal, direcionam-se à concretização de interesses privados e particulares de integrantes de determinadas carreiras, instituindo privilégio injustificado e incompatível com o interesse público, tampouco com os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade.

2 Segundo Lucas Furtado, *“quando a Constituição Federal expressamente menciona a moralidade administrativa e a eleva à qualidade de princípio distinto da legalidade, pretende que o primeiro princípio não se confunda com o segundo. A moralidade administrativa é o instrumento conferido pela Constituição Federal aos responsáveis pelo controle da Administração Pública a fim de que se possa exigir da Administração, sob pena de ilegitimidade dos atos decorrentes de condutas imorais, comportamento que, além de cumprir as exigências legais, seja ético (conforme observa o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello), observe padrões de boa-fé, de honestidade, que não incorra em desvio de finalidade etc.”* (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 90).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por fim, importa destacar que os dispositivos impugnados nesta ação direta, ao considerarem como indenizatórios valores que detêm nítido caráter remuneratório, viabilizam a não incidência de imposto de renda de pessoa física sobre esses valores, dada a consolidada prática institucional e jurisprudência pacífica dos tribunais voltada a não exigir IRPF sobre parcelas de natureza indenizatória, por não ocasionarem qualquer acréscimo patrimonial a quem as perceber.

Como é cediço que valores decorrentes do exercício de cargos em comissão e de funções comissionadas detêm patente natureza remuneratória, constituem rendimentos decorrentes do trabalho e ocasionam acréscimo patrimonial aos seus ocupantes, as normas impugnadas, ao possibilitarem a não incidência de IRPF sobre tais parcelas, divergem tanto da regra federal segundo a qual o aludido tributo incide sobre qualquer renda decorrente do trabalho, independentemente da denominação que se dê ao rendimento correspondente (art. 43, I e § 1º, do Código Tributário Nacional)³ – afrontando, com isso, a competência do ente central da Federação para editar normas gerais de direito

3 *Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:*

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

tributário (art. 24, I e § 1º, da Constituição Federal) – quanto contrariam o princípio da vedação da isenção heterônoma, previsto no art. 151, III, da Constituição Federal, já que o Estado de Goiás está a implementar, por meio das referidas normas, indevida isenção parcial a imposto de competência da União.

Por esse motivo, incumbe a esta Corte Suprema declarar a inconstitucionalidade dos arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei 21.792/2023, da Lei 21.831/2023, do art. 2º da Lei 21.832/2023, da Lei 21.833/2023 e do art. 2º da Lei 21.761/2022, todas do Estado de Goiás, por afronta aos 5º, *caput*, 24, I e § 1º, 37, *caput* e XI, e 151, III, da Constituição Federal.

III. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está no impacto financeiro significativo decorrente da possibilidade de pagamentos indevidos e injustificados a agentes estaduais, por força das normas ora questionadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tais pagamentos consubstanciam dano econômico de incerta ou de difícil reparação a ser suportado pelo Estado de Goiás, tendo em vista o caráter alimentar das verbas, revelando-se assim a urgência necessária para a concessão de cautelar, com respaldo no art. 10 da Lei 9.868/1999.

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas questionadas.

IV. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações do Governador e dos Presidentes da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei 21.792/2023, da Lei 21.831/2023, do art. 2º da Lei 21.832/2023, da Lei 21.833/2023 e do art. 2º da Lei 21.761/2022, todas do Estado de Goiás.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF