

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.230
GOIÁS**

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido cautelar, proposta Governador do Estado de Goiás para questionar um conjunto de decisões judiciais prolatadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que (i) versam sobre a concessão de diferenças salariais decorrentes do reconhecimento de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade dos parcelamentos promovidos pelas Leis do Estado de Goiás nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014; e (ii) em sede de cumprimento de sentença, rejeitam o argumento da inexigibilidade do título executivo judicial fundado em aplicação inconstitucional das leis citadas.

Na petição inicial, o arguente narra o seguinte:

De início, é necessário relatar que tramitam no Estado de Goiás diversos cumprimentos de sentença envolvendo o direito à Revisão Geral Anual (RGA), reconhecido por decisões judiciais que atinam às Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014. Referidas leis, a par de cuidarem da concessão da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos estaduais goianos, estipulam o seu parcelamento.

Ressalta-se que este Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade de parcelamentos da RGA

por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.560, julgada em 18 de outubro de 2019, com acórdão publicado em 4 de novembro do mesmo ano, e trânsito em julgado em 13 de novembro de 2019.

Contudo, em que pese as tentativas do Estado de Goiás, em sede de impugnação ao cumprimento de sentença, de obter a inexigibilidade de títulos executivos fundados em aplicação inconstitucional das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014, **o Tribunal de Justiça de Goiás tem rejeitado os argumentos estatais.** (doc. 1, pp. 4-5).

Prossegue o arguente:

A situação é peculiar: o entendimento do TJGO representa barreira intransponível à aplicação do §5º do art. 535 do CPC, segundo o qual, “para efeito do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal , em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.”

De fato, a decisão que reconheceu a validade do parcelamento da RGA foi proferida em ação direta que analisou a higidez de dispositivos legais da legislação mato-grossense. Por outro lado, a despeito da legitimação do ora requerente para propor ação direta de inconstitucionalidade das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014, a adoção de tal medida representaria evidente contrassenso, sendo óbvio que **o que se busca é o reconhecimento da validade constitucional de tais diplomas, ainda que se saiba ser incabível a ação declaratória de constitucionalidade,**

perante esse Supremo Tribunal, em face de lei estadual. Não parece viável a adoção de medida judicial que, em tais circunstâncias, soaria absolutamente inadequada.

Além disso, é preciso ter em conta que o Judiciário goiano tem recusado o reconhecimento da inexigibilidade dos títulos executivos decorrentes da admissão da inconstitucionalidade das leis estaduais aqui mencionadas com base em argumento inválido. Com efeito, a afirmação segundo a qual a transcendência dos motivos determinantes das sentenças de (in)constitucionalidade é recusada pela jurisprudência do STF não é fundamento suficiente para rejeitar a impugnação ao cumprimento de sentença em tais situações. É preciso diferenciar (i) a aplicação da teoria dos motivos determinantes como fundamento para o ajuizamento de reclamações perante o STF (ii) da possibilidade de invocação de decisão proferida pelo STF no controle abstrato (caso da ADI 5560) como fundamento para reconhecimento da inexigibilidade de títulos executivos claramente inconstitucionais.

[...]

Convém registrar, ademais, que o impacto estimado para os cofres públicos, em decorrência das ações coletivas transitadas em julgado nas quais afirmada a inconstitucionalidade do parcelamento previsto nas leis goianas aqui referidas, **atinge R\$ 515.085.355,28 (quinhentos e quinze milhões, oitenta e cinco mil trezentos e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos).**

[...]

É imperioso ressaltar que os autores das ações coletivas suscitaram a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade do parcelamento, ante a não aplicação da correção monetária no momento do pagamento das parcelas, situação que geraria defasagem salarial. Ao longo dos anos, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás firmou jurisprudência acolhendo a pretensão dos servidores públicos, e determinado o pagamento de valores

retroativos. É o que se extrai do julgamento dos seguintes processos: 5261494-50.2016.8.09.0051, 5131289-93.2017.8.09.0051, 5192604- 49.2022.8.09.0051, 5256686-60.2020.8.09.0051, 5253739-04.2018.8.09.0051 e 5422513-60.2019.8.09.0051. (doc. 1, pp. 5-11).

Em continuação, através da presente arguição, o Governador do Estado de Goiás alega o seguinte:

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao decidir pela impossibilidade de parcelamento da RGA, viola a sustentabilidade da dívida pública, pois impede o Estado de Goiás de conduzir sua política fiscal de maneira a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. O impacto estimado das ações judiciais aqui consideradas supera R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

[...]

Assim, as decisões proferidas pelo TJGO, que reconheceram a ilegalidade do parcelamento da RGA, bem como decisões que, em sede de cumprimento de sentença, obstaram a discussão acerca da coisa julgada inconstitucional e determinaram o pagamento de diferenças decorrentes do RGA, devem ser declaradas inexigíveis, por violarem decisão vinculante do STF, além do preceito fundamental estabelecido no art. 164-A da Constituição Federal.

[...]

O Supremo Tribunal Federal abordou esse assunto no Recurso Extraordinário nº 611503, Tema 360 de Repercussão Geral

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL. ARTIGO 741, PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 475-L, PARÁGRAFO PRIMEIRO, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. ARTIGO 525,

PARÁGRAFO PRIMEIRO, INCISO III, PARÁGRAFOS 12 E 14, E ARTIGO 535, PARÁGRAFO 5º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. 1. São constitucionais as disposições normativas do parágrafo único do art. 741 do CPC, do § 1º do art. 475-L, ambos do CPC/73, bem como os correspondentes dispositivos do CPC/15, o art. 525, § 1º, III e §§ 12 e 14, o art. 535, § 5º. 2. Os dispositivos questionados buscam harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição, agregando ao sistema processual brasileiro, um mecanismo com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado. 3. São consideradas decisões com vícios de inconstitucionalidade qualificados: (a) a sentença exequenda fundada em norma reconhecidamente inconstitucional, seja por aplicar norma inconstitucional, seja por aplicar norma em situação ou com sentido inconstitucionais; (b) a sentença exequenda que tenha deixado de aplicar norma reconhecidamente constitucional. 4. Para o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade qualificado exige-se que o julgamento do STF, que declara a norma constitucional ou inconstitucional, tenha sido realizado em data anterior ao trânsito em julgado da sentença exequenda. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 611503, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 18-03-2019 PUBLIC 19-03-2019).

Na ocasião, assentou-se a “eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado, assim

caracterizado nas hipóteses em que a sentença exequenda esteja fundada em norma reconhecidamente inconstitucional – seja por aplicar norma inconstitucional, seja por aplicar norma em situação ou com um sentido inconstitucionais; ou (b) a sentença exequenda tenha deixado de aplicar norma reconhecidamente constitucional; e (c) desde que, em qualquer dos casos, o reconhecimento dessa constitucionalidade ou a inconstitucionalidade tenha decorrido de julgamento do STF realizado em data anterior ao trânsito em julgado da sentença exequenda”.

Nesse sentido, a fim de que se reconheça a inexigibilidade do título, é preciso que, além do fundamento inconstitucional da sentença exequenda, haja a satisfação da exigência temporal: a averiguação da inconstitucionalidade ou constitucionalidade sobre o conteúdo pelo Supremo Tribunal Federal deve ter ocorrido em data anterior ao trânsito em julgado da sentença, o que ocorreu, neste caso, conforme listagem dos andamentos processuais das ações coletivas.

Em outras palavras, o trânsito em julgado das mencionadas decisões do TJGO é posterior à decisão proferida na ADI 5560. Desse modo, conclui-se pela possibilidade de reconhecimento, neste feito, da presença da coisa julgada inconstitucional. (doc. 1, pp. 34-35).

Ao final, o Governador do Estado de Goiás requer o seguinte:

V.2 – PEDIDO PRINCIPAL

Por todo o exposto, requer:

- i. seja recebida e julgada procedente a presente ADPF;
- ii. seja concedida a liminar pleiteada, para suspender o trâmite dos cumprimentos de sentença mencionados, até o julgamento de mérito, haja vista a afronta aos preceitos**

fundamentais delineados;

iii. no mérito, uma vez reconhecida a constitucionalidade das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014 e dos parcelamentos nelas previstos, que se declare a ineficácia das decisões judiciais mencionadas nesta ação (abaixo detalhadas), bem como a inexigibilidade dos pedidos de cumprimento delas decorrentes, provocando a anulação das decisões que atinam às referidas leis goianas e que impliquem a cobrança de valores, em face do Estado, em razão do parcelamento da RGA;

iv. seja notificado o Exmo. Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;

v. seja notificado o Exmo. Procurador-Geral da República, para que emita seu parecer;

vi. seja determinada a produção de provas, caso se entenda por necessário, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. (doc 1, p. 36).

Em 28/5/2025, adotei o rito do art. 5º da Lei Federal n. 9.882/1999, e requisitei informações ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, bem como determinei a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Pois bem. Passo à análise do pedido cautelar.

Bem examinados os autos, registro que a presente análise se limita a verificar, em cognição não exauriente, a presença dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar.

Nesses termos, em exame perfunctório próprio desta fase

ADPF 1230 / GO

processual, entendo que estão configurados os requisitos de urgência e de aparência do direito para concessão da medida cautelar, na forma prevista no art. 5 da Lei n. 9.882/1999. Ademais, a medida postulada pelo requerente comporta acolhimento nos termos do § 3º do citado dispositivo, segundo o qual a liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processos que apresentem relação com a matéria objeto da ADPF.

O quadro fático apresentado demonstra que o Estado de Goiás, com a edição das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014, adotou medidas para, ao mesmo tempo, assegurar o direito dos servidores públicos daquele Estado e reduzir o impacto no equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas estaduais. Ademais, o relato do requerente indica que, neste juízo preliminar, há urgência em se evitar verdadeiro desajuste fiscal de proporções milionárias e de difícil saneamento caso o controle venha a ser feito apenas ao final do julgamento de mérito.

Com efeito, conforme relatado pelo Governador do Estado de Goiás, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás julgou *procedente* diversas ações coletivas que suscitaram a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade do parcelamento da revisão geral anual dos servidores públicos previsto nas Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014. Ato contínuo, o TJGO determinou o pagamento de valores retroativos a diversos servidores públicos do Estado de Goiás. O arguente afirma que o impacto orçamentário-financeiro do conjunto dessas decisões seria de aproximadamente R\$ 515 milhões de reais, o que violaria a sustentabilidade do orçamento estadual.

Ademais, o arguente alega que o TJGO, no curso dos cumprimentos de sentença das decisões acima referidas, tem *rejeitado* as alegações de inexigibilidade dos títulos executivos judiciais que contrariam o

entendimento do Supremo Tribunal Federal. Para a arguente, tais decisões do TJGO desrespeitam a orientação do Plenário fixada no Tema 360 de Repercussão Geral, em que reconhecida a constitucionalidade dos instrumentos processuais com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado, de que seria exemplo a sentença exequenda tenha deixado de aplicar norma reconhecidamente constitucional (RE 611.503/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 19/03/2019).

Com efeito, a arguente salienta que, em controvérsia análoga à presente, no julgamento da ADI 5560/MT, o Plenário declarou a *constitucionalidade* de lei estadual que instituiu parcelamento da revisão geral anual de servidores públicos, com base nos seguintes fundamentos:

EMENTA. CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM INDICAÇÃO EXPRESSA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS NA AÇÃO DIRETA. CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NÃO É RAZOÁVEL EXIGIR-SE A INDICAÇÃO PORMENORIZADA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS ALVEJADOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO DESTA CORTE COMO LEGISLADOR POSITIVO. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO COM SUPERAÇÃO DA TESE ALEGADA PELA PARTE REQUERENTE. PRECEDENTES. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTIGOS 3º, I, II, III, IV, E § 2º, DA LEI Nº 10.410/2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO, RELATIVA À REVISÃO GERAL ANUAL (RGA) DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 37, INCISOS X E XV; E 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Alegação de que a procuração apresentada pelo requerente não indica, de modo expresso, os dispositivos impugnados na presente ação direta. Tal exigência não é mais sufragada por esta Casa, conforme precedente relativo ao julgamento da ADI 2728 (Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2003, DJ 20-02-2004). Não é razoável exigir-se a indicação pormenorizada dos dispositivos legais alvejados. Preliminar rejeitada.

2. Arguição impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a sua procedência acarretaria a caracterização da atuação deste Tribunal como legislador positivo. A atuação desta Suprema Corte não mais está jungida de forma rígida ao estreito dogma do legislador negativo. Ausência de óbice a que este STF aprecie a controvérsia.

3. Não há afronta à garantia de irredutibilidade dos vencimentos, ao comando expresso que assegura a Revisão Geral Anual dos servidores públicos sempre na mesma data e sem distinção de índices, nem à vedação do parcelamento de salário. **O art. 169, § 1º da Carta Magna veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. A norma impugnada, a um só tempo: (i) garante a revisão; e (ii) efetiva o seu pagamento de modo sadio às contas públicas.**

4. A Constituição Federal, no artigo 37, X, assegura a revisão sempre na mesma data e sem distinção de índices. Tais requisitos foram efetivamente cumpridos pela Lei mato-grossense em referência. A conjuntura econômica do Estado determinou a aferição do índice de revisão e a sua incidência de forma planejada, com o escopo de reduzir o impacto financeiro decorrente da efetivação da revisão.

5. Eventual discordância com o percentual da

recomposição, sob o argumento de que sobejam os efeitos da inflação, não é suficiente para caracterizar a violação do princípio da irredutibilidade. Cumprimento da determinação constitucional de irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV, da Constituição Federal) sob o prisma real, isto é, de manutenção do poder aquisitivo.

6. Comparação entre servidores públicos de Poderes do Estado distintos entre si e com orçamentos próprios não permite demonstrar, uma real quebra do princípio da isonomia. Impossibilidade de extensão de reajustes com fundamento no princípio da isonomia, nos termos da Súmula Vinculante nº 37 (“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”).

7. Pedido da ação direta de inconstitucionalidade julgado improcedente. (ADI 5560/MT, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2019, DJe 4/11/2019)

Como se vê, nesse precedente, nos termos do voto da Relatora, Ministra Rosa Weber, o Plenário firmou compreensão de o Poder Executivo, ao propor a revisão geral anual, e o Poder Legislativo, no curso da apreciação legislativa, **devem zelar pela harmonia econômico-financeira das contas públicas, a fim de evitar um descompasso que comprometa a distribuição de recursos de forma planejada. A execução do orçamento baseia-se na premissa de que os recursos são finitos e necessitam ser previstos antecipadamente.** Pela pertinência, transcrevo excerto do voto da Ministra Relatora:

3. A questão constitucional envolve, de um lado, garantir a revisão geral anual e, do outro, manter o equilíbrio financeiro do Estado.

Entendo que o caso em tela revela, à vista do contexto

delineado nos autos, uma equação entre as duas previsões constitucionais, uma vez que o Poder Executivo soube, por meio de um fracionamento do pagamento, a um só tempo: (i) garantir a revisão; e (ii) efetivar o seu pagamento de modo sadio às contas públicas.

Há proporcionalidade na previsão legal que, considerando as circunstâncias econômicas do momento da revisão, procedeu à avaliação do modo de implementação dos efeitos financeiros da revisão sem graves prejuízos à viabilidade orçamentária, traduzindo, destarte, postura que preserva o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, a medida adotada revela adequação a atingir o fim de realizar a revisão geral anual e promover a recomposição da perda remuneratória dos servidores decorrente do processo inflacionário. A necessidade é devidamente demonstrada, uma vez que almeja atender ao compromisso firmado com o Tribunal de Contas do Estado de forma menos gravosa ao servidor: garante-se a revisão e protege-se o Erário.

Finalmente, considerando que o pagamento integral e em parcela única poderia superar o limite de gastos com pessoal e, por consequência, comprometer a capacidade financeira do Estado, o legislador garantiu o equilíbrio entre os meios e os fins. Atendido, sob os três prismas, o critério proporcionalidade, pois. (ADI 5560/MT, excerto do voto da Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2019, DJe 4/11/2019; grifei)

Ademais, impende destacar a previsão do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, que veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver **previa dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Destaca-se, igualmente, o art. 164-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, o qual reforça a diretriz de equilíbrio entre a receita e a despesa pública, com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163

desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Parágrafo único. **A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Oportuno relembrar, ademais, que desde o ano 2000, o país passou a buscar a **responsabilidade fiscal** com a valiosa participação do Congresso Nacional, que aprovou a Lei Complementar n. 101/2000. Tal diploma legal concretiza, por meio de seus diversos preceitos, a diretriz constitucional de gestão fiscal responsável para todas as entidades federadas.

Por tudo isso, entendo que a suspensão imediata de decisões judiciais que comprometem o equilíbrio fiscal e afrontam diretamente o texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é medida que evita danos financeiros de proporções milionárias para as contas públicas do Estado de Goiás, sem possibilidade de reparação no curto e médio prazo.

Friso que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pelo deferimento de medida cautelar em outras situações envolvendo questão constitucional relativa à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das entidades políticas. Como exemplo, cito a ADI 7.633-MC-Ref/DF, da minha relatoria, ocasião em que Plenário referendou decisão cautelar que proferi com fundamento na **sustentabilidade orçamentária do Estado**, fixando balizas para que os gastos presentes não inviabilizem políticas futuras.

Com efeito, conforme afirmei naquela ocasião, “a necessidade de equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de

implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. **Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas**". Pela pertinência, transcrevo excerto do voto que proferi naquela oportunidade:

É importante registrar que o art. 113 do ADCT não constava do texto original da Constituição da República, aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, tendo sido incluído após a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal.

Referida disposição foi encartada à Constituição a partir de um sentimento social comum sobre a necessidade de conciliar o Estado de bem-estar social com um regime fiscal equilibrado, que não onere demasiadamente as contas públicas, já que as crises econômicas acabam atingindo toda a sociedade, especialmente a população mais vulnerável.

A necessidade de equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas.

Essa ponderação traduz a noção de **sustentabilidade**, segundo a qual é relevante e desejável que o desenvolvimento social buscado possa se prolongar ao longo do tempo, o que somente ocorrerá diante de um quadro de **contas públicas equilibradas**. Assim, para que as políticas públicas possam ser contínuas, exige-se um mínimo de controle e planejamento, evitando-se o endividamento público exagerado que pode, em

última análise, comprometer a atividade estatal e os serviços prestados à sociedade.

Pode-se concluir, nessa linha, que assegurar direitos tem custo para o Estado e, sem equilíbrio financeiro (ou sem solvência), não há como realizar as necessárias entregas à população brasileira. É possível dizer, a partir da inclusão do art. 113 no ADCT que, atualmente, o controle do crescimento das despesas faz parte do devido processo legislativo. (Excerto do voto que proferi na ADI 7633-MC-Ref/DF)

Por oportuno, eis a ementa daquele precedente:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. “DESONERAÇÃO DA FOLHA”. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUZIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) N. 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

I – O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

II – Os dispositivos da Lei Federal n. 14.784/2023 prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefícios fiscais sobre a Contribuição Previdenciária sobre Receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia – e reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de determinados Municípios, assim como a alíquota da CPRB para setor específico.

III – Descumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT no processo legislativo que deu origem aos dispositivos legais impugnados. Ausência de sustentabilidade orçamentária.

IV – Precedentes em situações análogas, nas quais esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos legais, enquanto não sobreviesse a implementação das condições indicadas no art. 113 do ADCT (ADPF 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022).

V – Liminar deferida parcialmente para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal n. 14.784/2023, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal. (ADI 7633-MC-Ref/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2024, DJe 11-10-2024)

Por fim, com orientação semelhante, cito o acórdão proferido na ADI 7.145 MC-Ref/MG, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso:

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de

inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar.

1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022.

2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto.

3. Há verossimilhança na alegação de vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). As normas inseridas por emenda parlamentar tratam de matérias diversas daquela originalmente prevista no projeto de lei encaminhado pelo Governador. Além disso, também se submetem a reserva de iniciativa do Poder Executivo e importam em aumento de despesa (art. 63, I, da CF/1988).

4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado.

5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar. (ADI 7145-MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 20/06/2022).

Posto isso, **concedo** a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, nos termos do art. 5º da Lei n. 9.882/1999, **para suspender o trâmite, no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, de todos os processos e cumprimentos de sentença que versem sobre a constitucionalidade das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014, que instituíram parcelamentos da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos estaduais goianos, até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente arguição pelo Supremo Tribunal Federal.**

Nos termos do art. 21, IV e V, e § 5º, do Regimento Interno do STF, e do art. 10, *caput* e § 3º, da Lei nº 9.868/1999, determino a **submissão imediata** da presente decisão ao Plenário, em ambiente virtual, a ser inserida na pauta da sessão subsequente para julgamento do referendo, a fim de que todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal também possam se pronunciar sobre a relevante questão presente no pedido liminar veiculado nesta ação de controle concentrado.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 13 de junho de 2025.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**

Relator