



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

**N.º 242/2019 – SFConst/PGR**  
**Sistema Único n.º 130.699/2019**

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. NOVO REGIME FISCAL.**  
**1. DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE DESPESA COM PESSOAL.**  
**2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E PARA EDITAR LEI COMPLEMENTAR SOBRE LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL.**  
**3. DESVINCULAÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO.**  
**- Pedidos de cautelar e de mérito.**

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento nos artigos 102-I-*a-p*, 103-VI e 129-IV da Constituição, no art. 46-parágrafo único-I da Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei n.º 9.868/1999, propõe

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

**com pedido de medida cautelar, contra a Emenda Constitucional 54, de 2 de junho de 2017, e os arts. 2.º a 4.º da Emenda Constitucional 55, de 12 de setembro de 2017, editadas em Goiás, que alteram a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de estabelecer regime de limitação dos gastos correntes dos Poderes daquele Estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026.**

Esta petição se acompanha de cópia dos atos impugnados (na forma do art. 3.º-parágrafo único da Lei n.º 9.868/1999) e de peças relevantes do Procedimento Administrativo PGR n.º 1.00.000.012175/2017-61.

## I - OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas estaduais impugnadas:

### Emenda Constitucional 54/2017

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e

aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Art. 113 .....

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

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

### Emenda Constitucional 55/2017

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

"Art. 41 .....

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

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

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

"Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro de 2018.

Parágrafo único. Em relação à Defensoria Pública, o Novo Regime Fiscal -NRF- somente entrará em vigor no exercício financeiro de 2019." (NR)

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

"Art. 113 . [...]

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

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

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

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

Neste esteio, a Emenda Constitucional 54/2017 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de Goiás visando à limitação de gastos correntes dos Poderes instituídos e órgãos governamentais autônomos, até 31.12.2026.

De acordo com o artigo 41, referidos entes não poderão exceder a despesa corrente de cada exercício àquela realizada no exercício imediatamente anterior, acrescida de variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ou Receita Corrente Líquida (RCL) – esta relativa ao período de doze meses, com encerramento em junho quanto ao exercício antecedente ao do orçamento vigente.

Conforme o artigo 42, a partir do terceiro exercício de vigência poderá referido limite ser revisto quando da propositura da LDO pelo Governador do Estado, caso preenchidas ao menos duas das condições elencadas nos incisos correspondentes.

Os artigos 45 e 46, na redação conferida pela Emenda, versam sobre aplicações mínimas de recursos em áreas essenciais (saúde e educação) e em áreas eleitas pelo Constituinte derivado decorrente (infraestrutura), bem como sobre o funcionalismo público no âmbito do Executivo, limitando as promoções e progressões dos servidores. Por seu turno, os artigos 43 e 44 discorrem a respeito da responsabilidade e das vedações em caso de descumprimento do Novo Regime Fiscal.

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

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

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### AFRONTA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

O federalismo de cooperação brasileiro pauta-se no respeito à autonomia dos entes federados, decorrência do processo de descentralização política. Na conformação federativa de terceiro grau<sup>1</sup>, a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal possuem competências administrativas e legislativas delineadas no texto da Constituição, consagrando verdadeira fórmula de divisão de centros de poder no Estado Democrático de Direito.

O art. 24-I da Constituição atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar, **concorrentemente**, sobre direito financeiro. Seguindo o modelo de repartição de competência legislativa, traçado pelo art. 24-§ 1.º a 4.º da Constituição<sup>2</sup>, cabe à **União dispor sobre normas gerais** e aos Estados e ao Distrito Federal tratar sobre o tema de forma supletiva ou suplementar, dependendo da existência de lei nacional.

Não há consenso doutrinário na definição do conceito de normas gerais ou de normas suplementares, utilizado para repartição de competência legislativa, entre os distintos níveis de poder no federalismo brasileiro. Na abalizada doutrina de José Afonso da Silva, normas gerais “*são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”<sup>3</sup>.

Marçal Justen Filho, por sua vez, ao discorrer sobre a abrangência das “normas gerais” no sistema constitucional de repartição de competência legislativa, ressalta tratar-se

---

1 Antes da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro apresentava apenas 2 graus: União e Estados-membros. A partir do reconhecimento da autonomia dos Municípios, a forma de estado federal passou a ostentar 3 graus. A doutrina explica: "No Brasil, os Estados federados, que detinham, no passado, amplos poderes para ditar a política municipal, praticamente eliminando a autonomia desses entes, viram os municípios surgir e firmar-se como entes federativos dotados de plena autonomia, ao lado da União e dos próprios Estados. Como bem lembra Meirelles Teixeira, a autonomia do Município ainda era, em épocas passadas, circunscrita, já que cumpria aos Estados a edição das chamadas leis de organização municipal, ou leis orgânicas, como são hoje conhecidas. Assim, embora houvesse a descentralização política e embora guardasse nível constitucional, a existência do Município não contemplava, ainda, a auto-organização, o que vem a implementar-se com a Constituição de 1988, conforme determina expressamente seu art. 29." (TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010).

2º Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

3 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.

de conceito jurídico indeterminado, cujo núcleo de certeza positiva compreende “*os princípios e regras destinadas a assegurar um regime jurídico uniforme [...] em todas as órbitas federativas*”<sup>4</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto condensa estudos elaborados por diversos autores na tentativa de definir o que são “normas gerais” para o sistema constitucional de repartição de competência legislativa. São, segundo indica, os seguintes elementos qualificadores das normas gerais:

"Sintetizando-as, a partir dessas características, as normas gerais seriam institutos que:

- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas (Bühler, Mauns, Burdeau, Pontes, Pinto Falcão, Cláudio Pacheco, Shaid Maluf, José Afonso da Silva, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Grecco);
- b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (Matz, Bühler, Maunz, Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco);
- c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (Pinto Falcão, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho, Carvalho Pinto e Adilson Abreu Dallari);
- e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (Paulo de Barros Carvalho e Geraldo de Ataliba);
- f) devem referir-se a questões fundamentais (Pontes e Adilson Abreu Dallari);
- g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Adilson Abreu Dallari);
- h) não são normas de aplicação direta (Burdeau e Cláudio Pacheco)<sup>5</sup>.

Não há, portanto, estrito consenso doutrinário nem jurisprudencial sobre o que sejam normas gerais. Há, apenas, elementos que as identificam no contexto das regras de repartição legislativa. A identificação das normas gerais ou suplementares deve fazer-se caso a caso.

Em obra doutrinária, a Ministra Cármen Lúcia observa que se a lei “*especializa e aprofunda questões que são de interesse predominante e tratamento possivelmente diferenciado de uma entidade federada [...], cuida-se de competência estadual e escapa-se do âmbito da norma geral*”<sup>6</sup>.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 15.

5 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada*. *Revista de informação legislativa*, a. 25, n. 100, out./dez. 1988, p. 145-150.

6 *Apud* SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 817.

Essa perspectiva é relevante, porque fortalece o princípio federativo e não anula a competência legislativa dos Estados – naquilo, naturalmente, que não invada a competência da União nem a ela se contraponha – para complementar, detalhar, pormenorizar, aspectos e procedimentos não esgotados nas normas gerais editadas pelo ente central.

No que se refere ao direito financeiro e orçamentário, a Constituição reserva à lei complementar de âmbito nacional a disciplina de diversas matérias. De acordo com o art. 163-I e V, cabe à lei complementar dispor sobre finanças públicas e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. O art. 165-§9.º atribui à lei complementar a disposição sobre os seguintes temas:

(i) exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual,

(ii) gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos e

(iii) critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166. Além disso, o art. 169-*caput* determina que lei complementar definirá os limites das despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A União, valendo-se desta competência legislativa, editou a Lei Complementar federal 101/2000 e a Lei 4.320/1964 - esta última concebida em momento que não havia distinção entre lei complementar e lei ordinária, sob a égide da Constituição de 1946, fora acolhida com o *status* constitucional de lei complementar, tendo-se em vista a matéria ali aventada.

Sobreditas leis oferecem o suporte jurídico para nortear a elaboração de normas que acomodem as situações particularizadas de cada ente federativo, de forma que a extrapolção da fronteira previamente estabelecida ocasiona o vício de inconstitucionalidade das normas de caráter suplementar que invadam o espaço normativo destinado às diretrizes gerais.

Nessa esteira, andou mal o poder constituinte derivado decorrente ao editar emenda à Constituição Estadual, que se assenhora de matéria reservada à competência legife-



rante da União, assentando novos conceitos ao disciplinamento que já se encontra previamente definido e impondo novas limitações à gestão fiscal.

Conquanto a União tenha instituído o Novo Regime Fiscal, por força da Emenda Constitucional 95/2016, o correto é que sobredita emenda é aplicável apenas à União. Os Estados-membros, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira, estão autorizados a instituir regime fiscal próprio, desde que igual ou mais gravoso que aquele estabelecido pela EC 95/2016, o que não ocorreu no presente caso.

O Ministro Teori Zavascki, no julgamento da ADI 5.449 MC-Ref/RR, ressaltou o papel da União na estipulação de regras sobre o controle dos gastos públicos:

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

Na oportunidade, observou que as regras de direito financeiro estabelecidas pela União são nacionalmente soberanas e representam um limite mínimo de austeridade a ser seguido pelos demais entes da Federação. Assim, conclui que não há impedimento a que os Estados-membros criem modelo fiscal mais rígido:

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

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

ceito de despesas públicas com pessoal, deixando de incluir as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte nos limites de gastos com pessoal (CE, art. 113-§8.º). Essa medida permitiu que o Estado franqueasse a assunção de novos compromissos financeiros, o que resultou na elevação do grau de endividamento do ente federado.

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

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

Pelas razões expostas, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da Emenda 54/2017 e dos arts. 2.º a 4.º da Emenda 55/2017, ambas relativas à Constituição do Estado de Goiás, por afronta ao art. 24-I e §1.º da Constituição.

#### **INCOMPATIBILIDADE DO ART. 113-§8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Caso se entenda possível a veiculação da matéria ora debatida em emenda constitucional, assinala-se que as normas impugnadas padecem de outros vícios de inconstitucionalidade.

A Emenda Constitucional estadual 54/2017 acresceu o §8º ao art. 113 a fim de **excluir do limite de gastos com pessoal as despesas com pensionistas e os valores do imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos**. Posteriormente, a Emenda Constitucional 55/2017 alterou o referido dispositivo apenas para definir o período de vigência da determinação:

Art. 113. [...]

§ 8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, não serão computadas as des-

pesas 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."

Ocorre que o art. 169 da Constituição atribui à União a competência para definir os limites da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E, no exercício dessa competência, a União editou a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, nos arts. 18 a 23, dispõem sobre despesas com pessoal.

O art. 18 da LC 101/2000 inclui expressamente os gastos com pensionistas no total de despesa com pessoal:

Art. 18. Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e **os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Parece não haver espaço para dúvidas quanto à conceituação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressamente considerou os pensionistas para a apuração da despesa total com pessoal. Ainda que alguns Estados da Federação tenham se esquivado das imposições da LRF – especialmente aqueles que não têm se adequado aos seus limites – não se pode perder de vista que a LRF, ao atender o comando contido no art. 169 da Constituição Federal, acertadamente incluiu os pensionistas no cômputo da despesa com pessoal, haja vista que a sua figura está atrelada à figura do servidor e representa um dispêndio para o erário.

Nesse sentido dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, às fls. 489:

#### 04.01.02.01 Despesa com pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exhaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33)>. Acesso em: 5 maio 2019.

Tal norma estadual apenas mascara os gastos com pessoal e a real situação financeira dos entes estatais, criando uma situação ilusória de atendimento dos limites impostos no art. 20 da LRF. Observa-se que os preceptivos que cuidam de um ponto nodal das finanças públicas não dão brechas para interpretações diversas e que, no cômputo das despesas com pessoal, devem ser considerados os gastos com ativos, inativos e pensionistas.

Dentro da mesma ótica, não se pode conceber a exclusão do imposto de renda retido na fonte – IRRF do somatório da despesa com pessoal. Trata-se de gasto efetivo do ente com ativos, inativos e pensionistas, ainda que, por conveniência administrativa o imposto seja retido na fonte.

O que não se pode perder de vista é que o imposto integra a remuneração bruta do servidor e representa uma despesa efetiva do ente estatal, que surge no momento em que houve a prestação de serviço. No momento do pagamento da remuneração, ocorre a retenção do imposto, que passa a integrar a receita líquida do ente, nos termos dos arts. 157-I e 158-I da Constituição. Não se trata de registro meramente escritural de receita, mas de despesa efetiva (a remuneração bruta) e de receita efetiva (o produto da arrecadação do imposto retido na fonte), cujos fatos geradores são distintos, ainda que aparentemente ocorram no mesmo momento.

Obtempera-se que a LRF explicita quais as despesas que não serão computadas para a verificação do atendimento dos limites definidos no art. 19:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

**II - Estados: 60% (sessenta por cento);**

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

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

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

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

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

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Não se vislumbra, por óbvio, que o imposto de renda retido na fonte, cujo sujeito passivo da relação tributária é o servidor público, tenha sido excepcionado do rol taxativo preconizado no art. 19 da LRF.

E nem poderia. Em se tratando de parcela que integra a remuneração bruta do servidor, o referido imposto encontra-se, na verdade, no conceito de despesa com pessoal consignado no art. 18 da LRF.

Sobre a exclusão do imposto de renda retido na fonte assim já se manifestou o Ministro Gilmar Mendes:

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

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

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

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

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

**Entendimento em sentido contrário levaria à retirada dessa parcela da remuneração do servidor *lato sensu* (imposto de renda retido na fonte) de qualquer submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal, e seus princípios correlatos (transparência, prevenção de riscos fiscais, probidade etc.), a qual não precisaria constar como despesa**

**de pessoal e, de outro lado, tampouco receita corrente líquida, apesar de se considerar contábil e legalmente como receita do ente público e despesa, criando recurso/dispêndio financeiro indene de proteção jurídico-fiscal.**  
(ACO 3133, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, DJe-069 04/04/2019)

Nesse sentido, não estando elencado no rol taxativo das exceções do §1º do art. 19, o imposto de renda retido na fonte integra o cálculo do limite de pessoal.

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

Nas palavras de Marcus Abraham, “*o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais, não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício de constitucionalidade*”. O autor conclui que “*a edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal, ofende, de modo direto, o texto da Carta Política*”.<sup>8</sup>

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.449/RR, suspendeu a eficácia de norma estadual que aumentava o limite de gastos do Legislativo, por afronta ao art. 169 da Constituição, em razão do desrespeito aos parâmetros definidos pela LRF:

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

1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.
2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a **indevida apropriação de competências da União**, em especial a de conceber limites de des-

8 ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 74.

pesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.

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

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

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

(ADI 5.449 MC-Ref/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ 20/4/2016)

Assim como no julgado transcrito, a controvérsia exposta nesta ação não se resume a conflito de legalidade, mas à **substituição do regramento geral produzido pela União**, com fundamento nos arts. 24-I e 169-*caput* da Constituição, por disciplina estadual própria mais branda, que mitiga as limitações impostas nacionalmente no que se refere à gestão financeira. Configura-se, portanto, situação de evidente afronta à competência legislativa da União, que demanda o controle da jurisdição constitucional.

Desse modo, o poder constituinte derivado decorrente ao entrar em área reservada à lei complementar federal, afrontou os arts. 24-I e §1.º e 169-*caput* da Constituição.

### DESVINCULAÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

A Constituição Federal dispõe expressamente nos arts. 198 e 212 sobre o piso dos gastos nas áreas de saúde e educação:

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

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

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

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

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [...]

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

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

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

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

Tal desafetação tributária configura clara afronta à Constituição, haja vista que a vinculação orçamentária consta expressamente do seu texto como forma de proteção e efetivação dos direitos sociais.

Ao vincular o limite de gastos às despesas do exercício anterior, o administrador não se encontra mais obrigado a aumentar os investimentos nessas áreas em caso de incremento de receita, devendo apenas obedecer o novo teto criado. Ainda que a aludida emenda não crie tetos específicos, mas apenas um teto global de gastos, e por essa razão não se pode alegar que, necessariamente, haverá a redução dos investimentos em áreas sensíveis como saúde e educação, é certo afirmar que não mais subsistem as exigências que pendiam sobre o ente estatal, fato que diminui o controle do que deveria ser efetivamente revertido em benefício desses setores.

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

E a questão cinge-se na possibilidade de emenda à Constituição Estadual proceder à desafetação tributária expressa da Constituição Federal.

Se por um lado a Constituição Federal veda a afetação da receita originada de impostos (CF, art. 167-IV), de outro verificam-se exceções expressas na própria Constituição



que manifestamente restringem o exercício do poder constituinte derivado decorrente em razão da explícita vinculação tributária.

O artigo 45 do ADCT da Constituição Estadual de Goiás pelo prazo de 10 (dez) anos suspende a exigência da aplicação mínima em saúde e educação vinculada à receita pública à míngua de autorização do poder constituinte federal.

Tal situação, entretanto, encontra-se dissociada do tratamento dado à matéria pela Constituição Federal, mesmo após as alterações que promoveram a desvinculação para o ente federal. É dizer que ainda que a União tenha explicitamente promovido a desafetação tributária ao instituir o seu Novo Regime Fiscal, através da EC 95/2016, não estendeu a mesma possibilidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de onde se conclui que estes últimos entes federados continuam vinculados aos gastos mínimos constitucionais estabelecidos para a educação e a saúde.

A emenda impugnada claramente cria uma situação completamente estranha às hipóteses – taxativas – que a Constituição consigna, com o que se materializa em ato jurídico por meio do qual o Estado de Goiás desborda do campo de sua autonomia político-administrativa, indo além do que a Constituição lhe reserva em termos de capacidade de autodeterminação.

Configurado está, portanto, o vício de inconstitucionalidade material por afronta aos arts. 198-§2º-inciso II e 212-*caput* da Constituição Federal.

### III – PEDIDO CAUTELAR

A exposição feita nos tópicos anteriores desta petição inicial demonstra satisfatoriamente a relevância dos fundamentos jurídicos do pedido de declaração de inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais 54/2017 e 55/2017 do Estado de Goiás. Resta caracterizada, portanto, a presença do *fumus boni iuris*, necessário ao deferimento liminar da medida acauteladora que se postula ao final.

A questão relativa à constitucionalidade dessas emendas é de relevância evidente, porque atina com a correta e uniforme interpretação dos dispositivos constitucionais que cuidam das finanças e orçamento públicos.

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

Vejam-se os números de 2018:

<b>2018</b>	<b>(em bilhões de reais)</b>
Receita Corrente Líquida	21,3
- Despesa Bruta com Pessoal do Executivo	13,7
- Despesa com saúde do servidor	1,4
- Amortização e rolagem da dívida	2,0
- Outras despesas correntes	5,6
Resultado	-1,4

A previsão orçamentária para o ano de 2019 é ainda mais preocupante. Prevê-se aumento percentual da despesa bem maior do que da receita:

<b>2019</b>	<b>(em bilhões de reais)</b>
Receita Corrente Líquida	22,8
- Despesa Bruta com Pessoal do Executivo	12,5
- Despesa com saúde do servidor	1,4
- Amortização e rolagem da dívida	2,4
- Outras despesas correntes	6,7
<b>- Restos a Pagar sem lastro financeiro</b>	<b>3,1</b>
<b>- Folha não paga de 2018</b>	<b>1,3</b>
Resultado	-4,6

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

O mais grave, ainda, é que a emenda constitucional estadual possibilitou a consideração pelo Poder Executivo de índices de limite com gastos de pessoal subavaliados, mos-

trando dados irreais desde pelo menos o primeiro quadrimestre de 2017, evidenciando incompatibilidade com o limite e/ou com o limite máximo estipulado na LRF, conforme quadro comparativo a seguir:

<b>Quadrimestres</b>	<b>Despesa de pessoal/RCL (modelo Estado)</b>	<b>Despesa de pessoal/RCL (modelo LRF - STN)</b>	<b>Limite Prudencial</b>	<b>Limite Máximo</b>
1.º - 2017	44,04%	47,24%	46,17%	48,60%
2.º - 2017	40,22%	48,01%		
3.º - 2017	39,30%	46,93%		
1.º - 2018	40,13%	47,98%		
2.º - 2018	41,19%	49,32%		
3.º - 2018	43,94%	52,68%		

Importante notar que aproximadamente 10% do total gasto com pessoal referem-se a aumentos concedidos após a edição da Emenda Constitucional 54. Ou seja, sem os aumentos concedidos a partir desta inovação legislativa e contábil, as despesas com pessoal seriam 1,3 bilhão de reais menores, lembrando que acima do limite prudencial não seria possível a concessão de aumentos salariais.

Relevante pontuar que não se pode perder de mira a hipótese de enquadramento das normas estaduais como meios de concessão da chamada revisão específica, esta sim ligada a ideia de acréscimo remuneratório. A encarar o produto do exercício legiferante sob tal veste, a iniciativa dos titulares dos Poderes Estatais ou de órgãos autônomos seria regular, havendo, no entanto, afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito financeiro, qualquer legislação em matéria de remuneração do servidor – isto é, independentemente da concepção que adote (revisão geral ou revisão específica) –, atenderá ao disposto no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>9</sup> Especificamente quanto à revisão geral anual, permite o artigo 22-parágrafo único-I sua concessão até mesmo quando ultrapassado o limite prudencial de despesa com pessoal, este de 95% (noventa e

9 Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:  
I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;  
II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.  
Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

cinco por cento). Em se tratando de revisão específica, classifica-se enquanto despesa com pessoal diante da viabilidade remuneratória, submetendo-se, além do atendimento ao artigo 21, à sua própria vedação caso consubstanciado supramencionado limite.

Por fim, a projeção real da folha e demais despesas do Estado denota um déficit orçamentário em 2019 de 6,06 bilhões de reais:

<b>FOLHA DE PAGAMENTO</b>	<b>DÍVIDA PÚBLICA + PRECATÓRIO + PASEP</b>	<b>+ OUTRAS OBRIGAÇÕES NÃO EMPENHADAS</b>
PLOA ORIGINAL – R\$15.747.411.000	PLOA ORIGINAL – R\$1.872.156.000	DESPESAS CORRENTES – R\$715.478.104
PROJEÇÃO REAL 2019 – R\$19.078.526.000	PROJEÇÃO REAL 2019 – R\$ 2.558.518.000	DESPESAS DE CAPITAL – R\$59.565.132
DÉFICIT DA PROPOSTA – (R\$3.331.095.000)	DÉFICIT DA PROPOSTA – (R\$686.362.000)	TOTAL OBRIGAÇÕES – (R\$775.043.236)
FOLHA NÃO EMPENHADA 2018 – (R\$1.303.000.000)	DÍVIDA NÃO EMPENHADA 2018 – (R\$127.343.000)	PROGRAMAÇÃO PARA 2019 – (R\$616.000.000)
<b>DÉFICIT TOTAL DA PROPOSTA – (R\$4.634.095.000)</b>	<b>DÉFICIT TOTAL DA PROPOSTA – (R\$813.705.000)</b>	<b>OUTRAS OBRIGAÇÕES – (R\$616.000.000)</b>
<b>TOTAL DO DESEQUILÍBRIO – R\$6.063.800.000</b>		

Essas as razões que, dada a certeza da declaração futura de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, estão a impor a concessão da medida cautelar, a fim de obviar os prejuízos que advêm da aplicação atual das regras ali estabelecidas.

#### IV – PEDIDOS

Requer, ao final, que se julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54/2017 e dos arts. 2.º a 4.º da Emenda Constitucional 55/2017, ambas relativas à Constituição do Estado de Goiás.

Brasília, 7 de maio de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
 Procuradora-Geral da República