



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7402

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Governador do Estado de Goiás e outros

Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA

*Disposições constantes das Leis estaduais nº 21.792/2023; nº 21.831/2023; nº 21.832/2023; nº 21.833/2023; e nº 21.761/2022, todas do Estado de Goiás, que disciplinam o pagamento de verbas supostamente indenizatórias a agentes públicos estaduais. Os diplomas em questão 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, resulte em patamar superior ao teto remuneratório constante do art. 37, XI, da Constituição, a parcela excedente decorrente do exercício dos últimos será considerada indenizatória. O pagamento em questão ostenta natureza remuneratória, cuja realidade não pode ser desvirtuada por proclamação legal artificiosa. Precedente. Plausibilidade da alegação de violação ao teto remuneratório constitucional. Presença de fumus boni iuris e de periculum in mora. Manifestação pelo deferimento da medida cautelar postulada na inicial.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## **I – DA AÇÃO DIRETA**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto os artigos 92, § 2º, e

94, parágrafo único, da Lei nº 21.792/2023; a Lei nº 21.831/2023; o artigo 2º da Lei nº 21.832/2023; a Lei nº 21.833/2023; e o artigo 2º da Lei nº 21.761/2022, todas do Estado de Goiás, que disciplinam o pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos estaduais. Eis o teor dos atos normativos questionados:

**Lei estadual nº 21.792/2023.**

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.**

(...)

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 estadual nº 21.831/2023.**

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 estadual nº 21.832/2023.**

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 estadual nº 21.833/2023**

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.

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

**Lei estadual nº 21.761/2022.**

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.

§ 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.

Narra o requerente que, “*ao estabelecer a organização administrativa básica do Poder Executivo do Estado de Goiás, a Lei 21.792/2023 preceitua, no art. 92, que o 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)*” (fls. 05/06 da petição inicial).

De seu turno, preceitua o § 2º do artigo 92 do mesmo diploma estadual que, caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no artigo 37, inciso 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.

Semelhante sistemática remuneratória teria sido reproduzida pelos demais dispositivos e diplomas questionados (artigo 94, parágrafo único, da Lei nº 21.792/2023; Lei nº 21.831/2023; artigo 2º da Lei nº 21.832/2023; Lei nº 21.833/2023; e artigo 2º da Lei nº 21.761/2022, todas do Estado de Goiás).

Argumenta que, por mais que encontrem respaldo no artigo 37, inciso V, da Constituição, que possibilita o exercício de cargos em comissão e de funções de confiança por servidores ocupantes de cargos efetivos, os dispositivos sob invecção 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.

Isso porque os artigos legais 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, resulte 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.

Nessa linha, *"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"* (fl. 10 da petição inicial). Entende também violados, por conseguinte, os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade.

Acrescenta que a sistemática em questão, ao atribuir caráter indenizatório a valores que detêm nítido caráter remuneratório, viabiliza a não incidência de imposto de renda de pessoa física sobre esses valores, *"afrontando, com isso, a competência do ente central da Federação para editar normas gerais de direito 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"* (fls. 13/14 da petição inicial).

Com essas considerações, requer a concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia dos dispositivos sob investida; e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro ANDRÉ MENDONÇA, que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, requisitou informações ao Governador; ao Presidente da Assembleia Legislativa; ao Presidente do Tribunal de Justiça; ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado e ao Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Goiás aduziu que as leis impugnadas seriam proporcionais e razoáveis, assegurando justa remuneração pelo trabalho dos agentes que se comprometeram ao exercício de atividades mais complexas e com maior carga de responsabilidade.

Asseverou, a propósito, que *"a ablação do valor que excede o patamar remuneratório fixado no art. 37, XI, da Constituição Federal, acarretava situações em que agentes públicos titulares de cargos de provimento efetivo acabavam por exercer ofícios em comissão ou função de confiança de forma graciosa ou, quando muito, percebendo contrapartida em montante incompatível com as atribuições funcionais acrescidas"* (fl. 08 das informações). Nessa linha, asseverou inexistir violação à regra do teto remuneratório constitucional, ao argumento de que *"a simples apreensão da literalidade da Constituição, como visa o requerente, mostra-se insuficiente e inadequada à consecução de uma gestão e governança de excelência"* (fl. 12 das informações do requerido).

Alegou que as alterações promovidas pelos diplomas impugnados teriam acarretado diminuto impacto orçamentário. Informou, a propósito, que *"somente 196 servidores efetivos ocupantes de cargo comissionado ou função em comissão foram beneficiados com a alteração, cujo impacto mensal foi de apenas R\$ 1.003.423,77 (um milhão, três mil quatrocentos e vinte e três reais e setenta e sete centavos)"* (fl. 20 das informações).

Afastou, por fim, a alegada invasão de competência tributária ou isenção heterônoma, sob a assertiva de tratar-se de norma de organização administrativa. Com essas considerações, pugnou pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, bem como pelo reconhecimento da constitucionalidade dos diplomas normativos impugnados.

O Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás endossou as razões de fato e de direito veiculadas pelo Governador do Estado.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás ratifica os fundamentos constantes da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado. Argumentou, a propósito, que *"atividades extraordinárias, embora imprescindíveis para o funcionamento do próprio Tribunal, são exercidas por um número pequeno e limitado de magistrados, levando-se em*

*consideração o quantitativo total de Juizes e Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado e Goiás. Entretanto, por serem funções administrativas primordiais e necessárias, devem ser remuneradas de modo proporcional e compatível, na medida em que representam não apenas um serviço 'extra', mas essencialmente uma atividade de maior dedicação, especialidade e qualificação técnica. (...) Ademais, a contraprestação pelo serviço prestado também é um direito constitucional, não se podendo exigir que o servidor público extrapole as suas funções precípuas de forma comprometida e eficiente, porém graciosa." (fls. 37 e 38 - documento eletrônico 43).*

Na mesma linha, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás assinalou que *"a leitura do inciso XI, do artigo 37, não pode ocorrer de forma isolada, sendo imprescindível, como já retratado, a consideração do permissivo constitucional para o exercício de cargos em comissão e o princípio da vedação do locupletamento ilícito da Administração"* (fl. 8 do documento eletrônico 44).

O Presidente da Assembleia Legislativa estadual deixou de apresentar as informações requeridas.

Na sequência, vieram os autos ao Advogado-Geral da União.

### **III – DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

#### *III.I – Da existência de fumus boni iuris*

Conforme relatado, o requerente questiona a validade dos artigos 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei nº 21.792/2023; da Lei nº 21.831/2023; do artigo 2º da Lei nº 21.832/2023; da Lei nº 21.833/2023; e do artigo 2º da Lei nº 21.761/2022, todas do Estado de Goiás.

Aduz que, ao atribuírem natureza indenizatória a verbas que detêm evidente caráter remuneratório para, com isso, não submetê-las ao teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, as normas impugnadas contrariam o aludido

dispositivo constitucional, bem como os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade. Ademais, considera violada a competência da União para editar norma gerais de direito tributário (artigo 24, I e § 1º, da Constituição Federal), além do princípio da vedação da isenção heterônoma, previsto no art. 151, inciso III, da Carta.

Com razão o requerente.

Ao tratar do exercício de cargos em comissão por servidores públicos no Poder Executivo estadual, a Lei goiana nº 21.792/2023 prevê que o servidor pode optar pelo recebimento integral do subsídio fixado para o cargo em comissão ou pela remuneração/subsídio do cargo efetivo acrescida de 60% (sessenta por cento) do subsídio fixado para o cargo em comissão. Nesta última hipótese, caso o somatório entre os valores recebidos ultrapasse o teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, o artigo 92, § 2º do diploma goiano prevê que "*a parcela excedente (...) terá natureza indenizatória*".

O parágrafo único do artigo 94 da mencionada lei estadual prevê a mesma sistemática para os servidores designados para o exercício de funções comissionadas: determina que, caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, a parcela excedente terá natureza indenizatória.

Na mesma linha, as Leis estaduais nº 21.831/2023, nº 21.832/2023 e 21.833/2023 estendem a referida sistemática de pagamento (estabelecida no § 2º do artigo 92 e no parágrafo único do artigo 94 da Lei nº 21.792/2023), respectivamente, aos membros e servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás; aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e aos membros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Por sua vez, o artigo 2º da Lei estadual nº 21.761/2022, com a redação dada pela Lei nº 21.788, de 19/01/2023, contempla os ocupantes dos cargos em comissão nela enumerados com o pagamento mensal de "*verba indenizatória*", correspondente a 50% (cinquenta por cento) ou 40% (quarenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2. O § 4º estabelece que o servidor público ocupante de cargo em



comissão poderá optar pela percepção da verba indenizatória ou pela percepção da remuneração "nos termos do § 2º do art. 61 da Lei nº 20.491/2019" - o dispositivo (não mais em vigor, tendo em vista a revogação da Lei nº 20.491/2019 pela Lei nº 21.792/2023) também atribuía natureza indenizatória à parcela excedente ao teto remuneratório fixado no inciso XI do artigo 37 da Constituição.

Sobre o tema, não há dúvidas de que a remuneração por subsídios é conciliável com o pagamento de verbas devidas em função do desempenho de encargos ou atividades funcionais atípicas. Essa espécie remuneratória pode ser cumulada, por exemplo, com verbas pecuniárias que visem a retribuir o servidor pela prestação extraordinária de funções. A respeito do tema, observe-se o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA E ABSTRATA DE PARTE DA PRETENSÃO. QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI. 1. É hipótese de conhecimento parcial da ação declaratória de inconstitucionalidade, por ausente impugnação minudenciada de todos os dispositivos da legislação estadual objeto de controle. 2. Questionamento do pagamento de gratificação de dedicação exclusiva (GDE) específico quanto aos agentes remunerados por subsídio. 3. Conhecimento da ação apenas quanto à expressão "ou subsídio", constante dos §§ 1º, 3º e 5º do artigo 1º da Lei 6.975/2008. 4. O servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio. 5. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado. 6. **O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio.** 7. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, caput, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados. 8. **In casu, a gratificação de dedicação exclusiva trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio.** 9. Improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade.

(ADI nº 4941, Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI, Relator para o Acórdão: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/08/2019, Publicação em 07/02/2020; grifou-se).

Com efeito, a própria Constituição da República prevê hipóteses de cumulação válida do subsídio com outras parcelas pecuniárias em seu artigo 39, § 3º, segundo o qual os servidores públicos também fazem jus a alguns dos direitos sociais previstos no artigo 7º da Carta Republicana (tais como gratificação natalina, salário-família e remuneração do trabalho noturno superior à do diurno). Não há óbice ao pagamento desses valores juntamente com o subsídio, pois eles decorrem de fundamentos diversos.

Desse modo, constata-se que a Carta da República, ao determinar que o subsídio seja fixado em *parcela única*, dispôs sobre a remuneração devida pelo trabalho normal do servidor, não havendo impedimento no sentido de que o servidor público submetido a esse regime remuneratório receba contraprestação pelo desempenho de atividades prestadas em caráter extraordinário.

No caso, o artigo 37, inciso XI, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, definiu (i) um teto geral – equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; (ii) um subteto próprio para os Municípios; (iii) subtetos para o âmbito dos Estados-membros individualizados por Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário; e, por fim, (iv) um subteto específico, a partir de exceção às regras anteriores, para as carreiras que exercem as funções essenciais à Justiça, independente do ente político em que atuam.

O artigo 37, § 11, da Constituição contempla uma exceção expressa ao mecanismo do teto, segundo a qual não são computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso IX do artigo 37, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Mediante interpretação sistemática do Texto Constitucional, a jurisprudência dessa Suprema Corte reconheceu outra peculiaridade pertinente à incidência da regra de teto de retribuição, fixando que "*Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público*" (Tema nº 377, do módulo de repercussão geral, RE nº 612.975, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 08/09/2017).

No caso sob exame, contudo, as normas estaduais impugnadas não se enquadram em nenhuma das hipóteses de tratamento excepcional acima referidas.

Isso porque elas classificam como indenizatórias verbas que ostentam nítido cunho remuneratório. Como visto, o legislador goiano estabeleceu que, caso a remuneração ou subsídio recebido 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, resulte 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.

Todavia, as parcelas sob análise evidentemente se revestem de caráter permanente e seu pagamento, feito mensalmente, não se condiciona à ocorrência eventual de despesa, prejuízo ou dano que justifique indenização ou ressarcimento aos servidores públicos.

A relevância de se evidenciar a natureza não indenizatória das verbas impugnadas se deve à necessidade da observância do teto remuneratório, eis que não se enquadram na ressalva constante do artigo 37, § 11, da Constituição de 1988. Afinal, ao qualificá-las como espécie de verba indenizatória, as disposições sob investida subtraem-nas da submissão ao teto constitucional; todavia, **a mera nomenclatura atribuída a determinada parcela pecuniária não é suficiente para moldar a sua natureza.** A propósito, observe-se o seguinte julgado:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. **A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.** 4. Recurso parcialmente provido.

(RE nº 650898, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator para o Acórdão: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/02/2017, Publicação em 24/08/2017; grifou-se).

Ao atribuir qualidade indenizatória a parte da verba paga pelo exercício de cargo ou função comissionada, a legislação estadual atacada estipula uma definição legal artificiosa que não corresponde à natureza jurídica da contraprestação paga.

Mais que isso, ela também afronta uma noção básica de razoabilidade lógica, pois qualifica de indenizatória apenas "*a parcela excedente*" do limite fixado no artigo 37, inciso XI, da Constituição. Tem-se, com isso, uma violação ao princípio lógico da bivalência ou do terceiro excluído, pois a verba paga em retribuição ao cargo ou função comissionada é, a um só tempo, remuneratória e indenizatória (no que exceder ao teto).

Assim, muito embora as normas questionadas afirmem que a parcela excedente das verbas correspondentes ao exercício de cargo em comissão ou função comissionada "*terá natureza indenizatória*", a natureza nitidamente remuneratória de tais valores deve atrair a sujeição ao teto constitucional, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Carta Magna.

Diante do exposto, verifica-se, em sede de cognição sumária, a incompatibilidade entre os dispositivos impugnados (artigos 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei nº 21.792/2023; Lei nº 21.831/2023; artigo 2º da Lei nº 21.832/2023; Lei nº 21.833/2023; e artigo 2º da Lei nº 21.761/2022, todas do Estado de Goiás) com o artigo 37, inciso XI, da Carta Republicana, razão pela qual se conclui pela existência de *fumus boni iuris* acerca da pretensão do autor.

Cumprido destacar, por fim, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame,

na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

## II.II – Da existência de *periculum in mora*

Ademais, em relação ao *periculum in mora*, requisito de satisfação igualmente necessária à concessão da medida cautelar postulada, observa-se que o autor também logrou demonstrar a sua presença na espécie.

Com efeito, a não sujeição dos vencimentos de determinados servidores públicos do Estado de Goiás ao teto remuneratório previsto no Texto Constitucional possibilita a ampliação das despesas com pessoal arcadas por tal unidade federativa. Por se tratar de verbas alimentares, os valores eventualmente despendidos em decorrência da emenda questionada são de improvável recuperação pelos cofres públicos.

Esse quadro fático-normativo caracteriza a existência de *periculum in mora* acerca do pleito do autor, em consonância com a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO DA DEMORA CONFIGURADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional, numa primeira análise, veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária, norma que é de reprodução obrigatória pelos Estados membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III – **A presença do perigo da demora é evidente, uma vez que, caso não se suspenda o dispositivo impugnado, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás continuará pagando aos deputados verba vedada pela Carta Política, em evidente prejuízo ao erário.** IV – **Medida cautelar deferida.**(ADI nº 4587 MC, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/08/2011, Publicação em 22/09/2011; grifou-se).

Assim, diante do potencial impacto econômico gerado ao patrimônio público pelos dispositivos impugnados, mostra-se configurada situação de urgência a justificar o deferimento da liminar postulada na exordial.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento do pedido de medida cautelar veiculado pelo requerente, diante da presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, julho de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

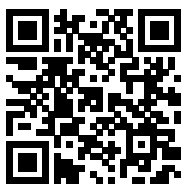
Advogado-Geral da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS

Secretária-Adjunta de Contencioso

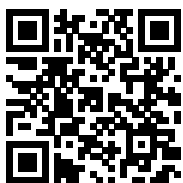
THAÍS RANGEL DA NÓBREGA ALLEMAND

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1222170570 e chave de acesso 65d38c99 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA. Data e Hora: 14-07-2023 15:41. Número de Série: 54664235703156436221200423366. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1222170570 e chave de acesso 65d38c99 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-07-2023 15:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---