



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Sebastião Luiz Fleury

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5235202-40.2023.8.09.0000**

### ÓRGÃO ESPECIAL

**REQUERENTE** : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

**REQUERIDA** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

**RELATOR** : Desembargador SEBASTIÃO LUIZ FLEURY

### DECISÃO LIMINAR

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS**, Ronaldo Ramos Caiado, em face dos artigos 2º e 3º, inciso III, alínea “b”, da Lei Estadual nº 19.912, de 14 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Gratificação por Exercício de Serviços de Saúde (GESS).

Na inicial, o autor narra que a Lei Estadual nº 17.625, de 27 de abril de 2012, instituiu, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, a chamada Gratificação por Exercício de Serviços de Saúde voltada ao pessoal em efetivo exercício nas funções de Médico, Enfermeiro e Técnico em Radiologia.

Ressalta que, para os profissionais no exercício da função de médico, a gratificação foi fixada em R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) e ficou estabelecido que essa gratificação não seria incorporada ao vencimento ou salário básico para fins de aposentadoria ou pensão e, por consequência, não sofreria desconto previdenciário ao Regime Próprio de Previdência, nem seria computada para cálculo de vantagens pecuniárias então especificadas no artigo 139 da Lei nº 10.460/1988, tais como adicional por tempo de serviço, gratificação de incentivo funcional, auxílio-saúde.

Alega que, em reforço ao caráter *propter laborem* ou *pro labore faciendo* dessa

gratificação, o artigo 3º da Lei nº 17.625/2012 vedou o seu pagamento aos servidores afastados, ainda que sem prejuízo da remuneração, exceto em determinados casos, como feriados, fruição de licença para casamento, luto, participação em júri, motivo de saúde ou férias.

Pondera que a Lei Estadual nº 19.912/2017 reduziu a gratificação de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para R\$ 800,00 (oitocentos reais), previu a incorporação da parcela de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) aos profissionais dela beneficiários, *dispensando-se idêntico tratamento com relação aos demais profissionais médicos, tanto ativos, quanto inativos, inclusive a seus pensionistas, que não a percebem atualmente* (art. 2º).

Brada que o art. 3º desse Diploma Legal estabeleceu que, para os profissionais médicos em atividade, a parcela incorporada passaria a integrar a base de cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão, bem como do adicional de férias.

Salienta que, em relação aos profissionais médicos em geral – ativos, inativos e seus pensionistas, consignou que a parcela incorporada sujeitar-se-ia à contribuição obrigatória ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS e que seria computada na base de cálculo tanto do adicional por tempo de serviço quanto do 13º salário.

Expõe que a Procuradoria-Geral do Estado exarou despacho no processo administrativo nº 201700010019808, em que apontou a constitucionalidade dos dispositivos legais em questão e solicitou autorização ao Governador do Estado para a propositura de ação direta de constitucionalidade.

Manifesta que, diante da ausência de deliberação do Chefe do Executivo da época e do princípio da presunção de constitucionalidade das normas, a Procuradoria-Geral do Estado passou a abonar a aplicação da Lei nº 19.912/2017, enquanto vigente, a fim de evitar o sobrestamento indefinido de processos de aposentadoria de servidores por ela beneficiados.

Noticia que, no processo de registro de aposentadoria nº 201600010030384, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), em atividade de controle externo, por meio de sua Auditoria e do Ministério Público de Contas, recomendou a negativa de registro da aposentadoria concedida a um servidor médico em razão da constitucionalidade do cálculo dos proventos segundo as prescrições da Lei nº 19.912/2017, ao permitir a inclusão de parcela da gratificação por exercício de serviços de saúde na base de cálculo do adicional do tempo de serviço.

Defende que o art. 2º da Lei Estadual nº 19.912/2017, ao estender genericamente aos aposentados e pensionistas o pagamento da GEES, não só contradiz os princípios da contribuição, da solidariedade, do equilíbrio financeiro e atuarial previstos no art. 97 da

Constituição Estadual, em simetria com o artigo 40 da Constituição Federal, como afronta as regras de paridade previstas na Emenda Constitucional nº 20/1998, regras transitórias do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

Elucida que o artigo 3º, inciso III, alínea “b”, da Lei Estadual nº 19.912/2017, ao prever que o valor da GEES entra na composição do cálculo do adicional por tempo de serviço e do 13º salário, ofende o inciso XV do artigo 92 da Constituição Estadual, o qual guarda simetria com o inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal.

Assevera que o caráter contributivo do sistema era e continua a ser reforçado pelo § 1º do artigo 149 da Constituição Federal.

Destaca o nítido propósito do poder constituinte reformador de aumentar as contribuições dos servidores para incrementar sua participação no custeio do sistema.

Afirma que ao permitir a incorporação da parcela de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) aos proventos e pensões de médicos, que jamais receberam em atividade a gratificação em apreço, o artigo 2º da Lei Estadual nº 19.912/2017 violou o artigo 97, *caput*, §§ 2º, 3º, 7º e 12, da Constituição Estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 46/2010, e o artigo 40 da Constituição Federal, com a redação dada pelo artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2015, porquanto desvinculou por completo o cálculo dos benefícios das contribuições realizadas pelos segurados.

Frisa que as normas constitucionais vigentes na época já prescreviam o indispensável equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, por meio da vedação da concessão de benefícios sem a respectiva fonte de custeio e do cálculo dos benefícios segundo o montante das contribuições vertidas por um período mínimo de tempo.

Verbera que o § 12 do artigo 97 da Constituição Estadual preconiza a observância dos requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social no Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás, no que couber, o que inclui a vedação à criação de benefício sem a respectiva fonte de custeio (§ 5º do artigo 195 da Carta Magna).

Obtempera que o § 2º do art. 97 da Carta Estadual impedia que os proventos de aposentadoria e as pensões fossem fixados em montante excedente à remuneração do respectivo servidor no cargo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, além do § 7º, do mesmo dispositivo, proibir que a pensão fosse fixada em montante superior à totalidade dos proventos do servidor falecido.

Defende que artigo 2º da Lei estadual nº 19.912/2017 é inconstitucional por estender a gratificação em questão aos profissionais médicos inativos e pensionistas, apesar de jamais terem contribuído para o RGPS com as contribuições correspondentes, além de permitir que aposentados e pensionistas recebam benefício superior ao da remuneração do cargo efetivo percebido na época da concessão.

Pontua que, segundo as normas constitucionais em comento, a base de cálculo das contribuições dos segurados inativos e pensionistas somente consideraria a parcela de proventos e pensões que superassem o limite máximo para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social e, em relação aos beneficiários portadores de doenças incapacitantes, a isenção corresponderia ao dobro daquele limite.

Declara que o artigo 2º da Lei Estadual nº 19.912/2017 fere os princípios da contribuição, da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, todos positivados no artigo 97, *caput*, da Carta Estadual, bem como as regras constitucionais de paridade (Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2003), pois não levou em consideração os que efetivamente tinham direito adquirido à paridade.

Requer que seja declarada a inconstitucionalidade do seguinte trecho do artigo 2º da Lei Estadual nº 19.912/2017: *dispensando-se idêntico tratamento com relação aos demais profissionais médicos, tanto ativos, quanto inativos, inclusive a seus pensionistas, que não a percebem atualmente*, por violação à regra do equilíbrio financeiro e atuarial, ou que seja conferida interpretação à Constituição ao referido dispositivo, de sorte a restringir sua aplicação aos aposentados e pensionistas titulares de direito adquirido à paridade à luz do artigo 6º, 6º-A e 7º da EC nº 41/2003 e do artigo 3º da EC nº 47/2005.

Pontua que o artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal (art. 37, XV, da Constituição Estadual) veda a inclusão de determinada parcela da remuneração na base de cálculo de outras, coibindo o chamado *efeito cascata*.

Assevera que o art. 3º da Lei 9.912/2017 estabeleceu a possibilidade de inclusão da parcela incorporada da GESS na base de cálculo do adicional de tempo de serviço, malferindo essa norma constitucional.

Colaciona julgados do Supremo Tribunal Federal quanto à impossibilidade da legislação infraconstitucional permitir o *efeito repique* na remuneração dos servidores públicos.

## Destaca o Tema 24 do Supremo Tribunal Federal.

Ressalta que a concessão de inúmeras aposentadorias e pensões em desconformidade com a ordem constitucional prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Manifesta que os déficits do sistema de previdência são cobertos pelo tesouro estadual, o que reduz a disponibilidade de recursos para políticas públicas essenciais nas áreas de saúde, educação, segurança, moradia etc.

Argumenta que o Supremo Tribunal Federal tem flexibilizado o requisito do perigo da demora quando a concessão da liminar mostrar-se conveniente do ponto de vista político.

Argui que como o Supremo Tribunal Federal já pacificou a matéria, entendendo não ser possível a inclusão de vantagens remuneratórias na base de cálculo de outras parcelas da remuneração dos servidores públicos, pugna que seja dispensada a manifestação da Procuradora-Geral do Estado em defesa do ato impugnado ou que a intimação seja endereçada ao Subprocurador-Geral do Contencioso, porquanto a Procuradora-Geral é a responsável pela petição inicial, não podendo defender posições antagônicas no mesmo processo, ainda que tenha caráter objetivo.

Pleiteia a concessão de medida cautelar, por entender preenchidos os pressupostos legais pertinentes (*fumus boni iuris* e *periculum in mora* ou conveniência), a fim de que seja suspensa a eficácia do seguinte excerto do art. 2º: *dispensando-se idêntico tratamento com relação aos demais profissionais médicos, tanto ativos, quanto inativos, inclusive a seus pensionistas, que não a percebem atualmente*, bem como do item 1 da alínea “b” do inciso III do art. 3º, ambos da Lei Estadual nº 19.912, de 14 de dezembro de 2017, de sorte a paralisar a concessão de novas aposentadorias e pensões ao arrepio da ordem constitucional.

Junta cópia de documentos (Movimentação nº 01), inclusive do ato normativo impugnado.

## É o relatório. Decido.

Em conformidade com as disposições da Lei nº 9.868/1999 c/c o Código de Processo Civil, a medida cautelar emergencial destina-se a garantir a utilidade e eficácia de futura prestação jurisdicional de mérito, não sendo menos certo que os requisitos para o provimento liminar cingem-se à análise do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, não fugindo desse regramento a ação

direta de inconstitucionalidade.

Assim, para viabilização da medida excepcional, faz-se imperativo que estejam demonstrados nos autos ambos os pressupostos concernentes à tutela provisória de urgência (art. 300 do CPC/2015), quais sejam: a plausibilidade jurídica da tese esposada, ou melhor, a probabilidade do direito invocado, e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, decorrente do retardamento da decisão vindicada.

No caso vertente, da análise das teses esposadas pelo requerente e dos documentos jungidos à inicial, verifica-se, num juízo de cognição não exauriente, própria deste momento processual, que, o autor não demonstrou o perigo da demora (*periculum in mora*), já que a lei impugnada foi editada há mais de 05 (cinco) anos.

Com efeito, a Suprema Corte possui o entendimento de que *O tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza – não obstante o relevo jurídico da tese deduzida – o reconhecimento da situação configuradora do 'periculum in mora'*. (STF, Medida Cautelar em ADI 534-1/DF, Min. Celso de Mello, DJ de 08/04/1994).

Nesse sentido, os seguintes julgados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 5.206/2001, DO ESTADO DO PIAUÍ – EXAME DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR – PRETENDIDA APLICAÇÃO IMEDIATA DO ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.868/99 – INDEFERIMENTO – INEXISTÊNCIA DA ALEGADA SITUAÇÃO DE URGÊNCIA – AJUIZAMENTO TARDIO DA AÇÃO DIRETA – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.** (STF - ADI: 2674 PI, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/12/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/02/2015, g.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO (ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR Nº 11/2010 DO MUNICÍPIO DE PORTELÂNDIA), QUE ESTABELECE FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO SERVIÇO DE SAÚDE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS.** Indefere-se a medida cautelar, quando não evidenciada, de plano, a plausibilidade jurídica do pedido invocado (*fumus boni iuris*) e, **sobretudo, o periculum in mora, considerando, neste caso, que a ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto ato normativo já em vigor há quase cinco anos.** MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. (TJ-GO - ADI: 01785593120158090000 MINEIROS, Relator: DES. NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, Data de Julgamento: 27/05/2015, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJ 1855 de 25/08/2015, g.)

Outrossim, o autor não demonstrou o prejuízo concreto no sistema previdenciário, que justificasse a adoção do critério da conveniência para suspensão da eficácia da norma impugnada, tendo em vista que o valor incorporado, para os profissionais médicos em geral (ativos e inativos) e seus pensionistas, está sujeito à contribuição obrigatória devida ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Diante do exposto, **ausente um dos requisitos afetos ao pedido cautelar formulado pelo autor (*periculum in mora*), indefiro-o.**

Com vistas ao regular processamento desta ação, determino à Secretaria do Órgão Especial as seguintes providências:

1) Cite-se a autoridade da qual emanou a norma censurada, qual seja, a **Assembleia Legislativa do Estado de Goiás**, na pessoa do seu Presidente, para que preste as informações que reputar necessárias e manifeste-se sobre o mérito do pedido, no prazo de 30 (trinta) dias (art. 6º da Lei nº 9.868/1999, c/c art. 60, § 3º, da Constituição Estadual).

2) Dispensada a citação do Procurador-Geral do Estado de Goiás para a defesa do ato impugnado, ante a existência de precedente de constitucionalidade, conforme os argumentos apresentados na petição inicial subscrita pela Procuradora do Estado.

3) **Após**, ouça-se o Procurador-Geral de Justiça (art. 8º da Lei nº 9.868/1999).

Intimem-se. Cumpra-se.

Desembargador **SEBASTIÃO LUIZ FLEURY**

Relator